

L'ÉVOLUTION DU CONTROLE INTERNATIONAL
SUR
L'APPLICATION DE LA PROTECTION OUVRIÈRE
JUSQU'À LA CONSTITUTION DE L'O. I. T. À GENÈVE

DISSERTATION
pour l'obtention du grade de Docteur en Droit
à l'Université de Berne

PAR
Pierre-Arthur VISSEUR
de BRË (Tessin)



IMPRIMERIE DU BARROIS — BAR-LE-DUC

1950

**L'ÉVOLUTION DU CONTROLE INTERNATIONAL
SUR L'APPLICATION
DE LA PROTECTION OUVRIÈRE
JUSQU'A LA CONSTITUTION DE L'O. I. T. A GENÈVE**

A MA MÈRE

L'ÉVOLUTION DU CONTROLE INTERNATIONAL
SUR
L'APPLICATION DE LA PROTECTION OUVRIÈRE
JUSQU'À LA CONSTITUTION DE L'O. I. T. À GENÈVE

DISSERTATION
pour l'obtention du grade de Docteur en Droit
à l'Université de Berne

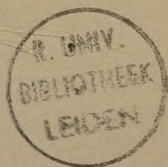
PAR
Pierre-Arthur VISSEUR
de BRÉ (Tessin)



IMPRIMERIE DU BARROIS — BAR-LE-DUC

1950

*Suivant le rapport de M. le Professeur Edgar von WALDKIRCH,
la Faculté de Droit a accepté la présente thèse le 20
Février 1947, sans vouloir, par cela, exprimer une opinion
quelconque sur les propositions qu'elle contient.*



INTRODUCTION

On affirme qu'avant l'ère industrielle les hommes se sont surtout préoccupés de la forme idéale de gouvernement. Depuis cette époque, dit-on, l'humanité semble se soucier en premier lieu (du moins dans l'hémisphère occidental) du meilleur régime économique et social. Alors qu'hier la discussion tournait autour du degré de participation des citoyens à la formation de la volonté de l'Etat, le problème qui se pose de nos jours est de trouver la formule qui permettra à chaque citoyen de participer d'une façon équitable à la production et à la distribution des biens économiques du pays.

A la suite des révolutions américaine et française, on s'était imaginé que, sous un régime de liberté individuelle illimitée, la meilleure organisation économique et sociale de la société s'établirait d'elle-même. Il apparaissait cependant que l'absence de normes régulatrices conduisait, dans le domaine de la production, à l'exploitation de l'homme par l'homme, tandis qu'à chaque génération, la répartition du revenu national s'écarterait toujours davantage des principes de justice distributive dont s'étaient inspirés les premiers théoriciens libéraux.

La possibilité laissée aux individus de disposer à leur gré d'immenses moyens de production et d'en transférer librement la disposition sans contre-prestation (succession), devait graduellement fausser le principe libéral suivant lequel les chances au départ doivent être égales pour tous ; la position sociale définitive de chacun étant déterminée à la suite d'un concours loyal entre valeurs individuelles.

A côté d'une catégorie de privilégiés, s'était formée toute une classe sociale dont les membres se trouvaient virtuellement exclus de la compétition en vue d'une position correspondant au mérite individuel. Les membres de cette seconde catégorie

pouvaient à peine subsister et les conditions de leur travail étaient arbitrairement fixées par leur « patron ». Les postes de commande restaient facilement accessibles à ceux qui, de par leur naissance, disposaient de capitaux, tandis que ceux qui en étaient privés n'y pouvaient parvenir qu'au prix d'efforts et de talents extraordinaires. Un lien étroit de servitude économique avait fini par s'établir entre les « prolétaires » et les « capitalistes ».

Alors que ces derniers étaient économiquement indépendants, la seule source de revenu de l'individu sans capital était constituée par son travail journalier. Il en résultait que le patron pouvait bien, — simple concession de sa part, — faire travailler le salarié dans des conditions humaines ; il ne lui était pas moins loisible d'exploiter sans limites la main d'œuvre ouvrière. Hommes, femmes et enfants n'avaient d'autre choix qu'entre se soumettre ou mourir de faim. (1)

Cet état de choses a abouti au mouvement ouvrier. Les salariés finirent par comprendre qu'ils ne réussiraient jamais, par leurs seuls efforts individuels, à se protéger efficacement contre des conditions de travail inhumaines. Il leur fallait tenter la voie de l'union des forces, afin d'opposer la puissance sociale du nombre à la puissance économique du capital.

Au début de l'ère industrielle, l'exploitation des salariés, surtout celle des femmes et des enfants, (astreints souvent à 16 heures de travail quotidien, au travail de nuit dans certaines industries, aux travaux malsains au fond des mines ou à la production de substances toxiques), entraîna des conséquences désastreuses. Les conditions physiologiques et culturelles des prolétaires furent affectées jusqu'à miner leur vie de famille et à menacer la santé des générations futures.

En présence d'une évolution aussi alarmante, devant laquelle s'était dressée l'organisation révolutionnaire des masses prolétaires, les parlements crurent devoir intervenir. L'école du

(1) « Damit die Freiheit auch für die Schwachen verwirklicht werde, bedarf unsere Zeit vielmehr eine Ergänzung des individualistischen Systems der Starken durch ein System der Association der Schwachen ». (Lujo Brentano, *Das Arbeitsverhältnis*, 1877, p. 341).

libéralisme classique ayant interdit à l'Etat toute ingérence dans l'économie, les conséquences sociales et politiques d'un tel régime devaient conduire, dans tous les pays, soit à la chute de l'Etat libéral dans son ensemble, soit à des interventions toujours plus nombreuses de l'Etat dans l'économie.

Cette intervention se manifesta d'abord sous forme de textes réglementant la production. Les premières lois de protection ouvrière proprement dite, visaient le travail des femmes et des enfants. Pendant quelque temps encore, la réglementation du travail des ouvriers adultes du sexe masculin devait paraître inconciliable avec les enseignements de l'Ecole de Manchester (2).

Il fallut que l'essor du mouvement ouvrier devînt une menace politique sérieuse pour que l'Etat libéral se déclara prêt à abandonner — du moins en partie — les doctrines qui avaient présidé à sa naissance. Mais devant l'antagonisme fort redoutable des intérêts patronaux et ouvriers, mieux valait que l'Etat s'érigeât en arbitre et fit sienne les revendications minima des organisations ouvrières.

Une fois la protection ouvrière étant considérée d'intérêt général, seul le droit public pouvait offrir des garanties suffisantes quant à son application effective. Confiée à une réglementation de droit privé, la législation serait restée trop souvent lettre morte par suite du manque d'intérêt des parties à exiger une stricte application. En fait, les intérêts des employeurs étaient trop souvent opposés aux intentions des lois de protection et de leur côté les travailleurs dépendaient trop directement des bonnes grâces de leurs patrons pour pouvoir exiger d'eux une application stricte de la législation. Très souvent d'ailleurs,

(2) A la Conférence Internationale du Travail à Berlin en 1890, le délégué français, Jules Simon, justifia ainsi l'opposition de son pays aux tentatives de protection légale des ouvriers adultes : « La France, dit-il, a toujours usé de la plus grande réserve vis-à-vis de la réglementation du travail des adultes. Cette réserve s'explique par l'état de nos mœurs et de nos institutions politiques. Nous avons le culte de la liberté individuelle et, au lieu de limiter nos citoyens dans l'usage de celle-ci, nous préférons leur concéder toutes les aides pour qu'ils usent de leurs droits à leur avantage... Le caractère particulier de notre législation est ainsi fait ; elle est dominée par la pensée que tout progrès se fait dans la liberté... Cette pensée nous a conduits... » (Voir *Intern. Arbeitskonferenz*, Berlin 1890, Protokoll Nr. 6, p. 154).

les salariés ignoraient les dispositions légales prises en leur faveur. S'ils en étaient informés, la crainte de risquer leur place — et le besoin urgent de rémunération — devait fréquemment les pousser à accepter des conditions de travail interdites par la loi.

Quelques dispositions protectrices datant de la période précédant l'O.I.T. à Genève, furent néanmoins insérées dans le droit privé, notamment parmi les normes réglant les contrats de travail. Ces dispositions, d'ailleurs exceptionnelles, sont, comme toutes les normes de droit privé, coercitives et indérogeables par entente entre les parties. Leur exécution dépend de l'action de celles-ci. Nous avons vu plus haut pourquoi une telle réglementation ne saurait offrir de garanties suffisantes à la sauvegarde d'intérêts publics. Ce n'est que beaucoup plus tard, après la constitution du B.I.T. à Genève, que le développement du contrat collectif créera, entre les parties intéressées, une forme nouvelle de réglementation qui semble pouvoir assurer une application uniforme et stricte des normes de protection ouvrière.

Etant de droit public, le respect de la législation ouvrière constitue une obligation des parties vis-à-vis d'une autorité neutre et supérieure : l'Etat, dont les organes veillent d'office à son application.

Plus complexe apparaîtra l'ordonnancement juridique de la protection ouvrière internationale. Il y manquera cette autorité neutre et supérieure aux parties, qui, en droit interne, correspond à l'Etat. C'est là ce qui fit douter longtemps de la possibilité d'une réglementation internationale en ce domaine.

D'autre part, l'évolution des relations économiques entre les différents pays conféra une importance particulière aux accords internationaux tendant à libérer les conditions du travail de la concurrence entre Etats. « Le mouvement industriel moderne », déclara en 1906, le Conseiller Fédéral Suisse DEUSCHER, « est essentiellement international. Les forces productrices, l'application des moyens de production, la répartition des produits ne s'arrêtent pas aux frontières nationales. Tout conduit dès lors, par la logique sévère des principes, vers des stipulations

internationales... aptes... à modifier la situation sanitaire et sociale de ceux que la guerre industrielle, souvent aussi impitoyable que la guerre armée, a blessée et affaiblis par l'excès des fatigues et l'insalubrité du travail, car ils ont besoin de ménagements et d'un traitement qui, grâce au repos et aux précautions hygiéniques, raffermisse leur santé physique et morale et par là celle de leurs proches. » (3)

Mais comment assurer l'application des ententes internationales relatives à la protection ouvrière dans le cas où les Etats signataires revendiquent leurs droits de souveraineté intégrale et se refusent à admettre toute ingérence d'organes internationaux dans leur administration ? La nécessité d'un organe international supérieur était évidente.

En matière de protection légale *nationale*, la classe ouvrière avait inlassablement déploré l'insuffisance de la surveillance officielle et préconisé l'admission de représentants ouvriers au sein des organes de contrôle. Ces efforts, que nous suivrons dans le détail, avaient abouti à la création d'organes de contrôle mixtes composés de représentants des principaux milieux intéressés.

Une solution analogue paraissait possible en matière de conventions internationales. A défaut d'un gouvernement international, les attributions du contrôle auraient pu être réparties entre les différents gouvernements et les groupements sociaux intéressés, si bien que le jeu des intérêts opposés devait exclure le risque de partialité ou d'inefficacité du contrôle international.

Telle fut en effet la méthode suivie dès 1919 et les résultats en ont été remarquables. Bien qu'étant la branche cadette du droit des gens, la législation ouvrière internationale dispose depuis lors de moyens de contrôle qui sont considérés, à juste titre, comme l'une des réalisations les plus ingénieuses de l'organisation internationale. (4)

(3) Voir *Actes de la Conférence Diplomatique pour la Protection Ouvrière*. Berne 1906, p. 41 et 42.

(4) Il fut question de s'inspirer des mêmes principes pour le Contrôle de la Convention Internationale du Désarmement et pour la nouvelle Charte des Nations (V. « *Friedenswarte* » 1945, XLV Jahrg. No. 1/2, p. 19) et SCHELLE, *Précis*, t. II, p. 520.

Dans le présent travail, nous nous sommes proposé d'analyser l'évolution des idées et des réalisations relatives au contrôle international de l'application de la législation ouvrière, et de montrer le parallélisme intéressant de leur évolution sur le plan national et international.

Le contrôle international de l'application de la protection ouvrière, institué de facto bien avant la signature des premières conventions internationales de travail, s'est développé surtout sous l'influence féconde de l'Association Internationale pour la Protection Légale des Travailleurs. Vers la fin de la première guerre mondiale, l'initiative passa aux grandes organisations ouvrières dont les travaux préliminaires eurent une influence considérable sur l'élaboration de la Charte du Travail adoptée par l'O.I.T. en 1919.

Le système de contrôle international institué depuis 1919 se présente donc, semble-t-il, comme le couronnement de longs efforts, comme la sanction officielle donnée à un régime bien introduit sur le plan inofficiel pendant de longues années. En illustrant les principales étapes de cette évolution, nous espérons aider à l'intelligence des aspects particulièrement complexes du contrôle international en matière d'application de la protection ouvrière.

PREMIERE PARTIE

L'ÉVOLUTION DES IDÉES

§ 1. — LES ORIGINES DU CONTROLE EN MATIÈRE D'APPLICATION DE LA PROTECTION OUVRIÈRE. L'INSPECTION DU TRAVAIL.

Les origines de la législation du travail ne datent que de la première moitié du XIX^e siècle. On relève cependant, dès avant la Révolution française, des traces de lois sur le travail et un embryon de contrôle de leur application.

A partir du XIII^e siècle en effet, sous le régime des corporations, nous trouvons en divers pays européens des lois sur le travail, appelées « statuts ». Le contrôle de leur application était confié aux « gardes du métier », dits aussi « visiteurs » ou « officiers de la corporation », que l'on peut légitimement considérer comme les prédécesseurs des inspecteurs du travail modernes.

Déjà sous COLBERT, en 1684, nous voyons en France un corps spécial d'inspecteurs du travail. Mais ce n'est qu'après la Révolution française que la législation se préoccupera des *conditions* mêmes du travail. Les lois antérieures ne visaient que les modalités de la *production* ; et les inspecteurs chargés du contrôle exerçaient leurs fonctions au nom d'une corporation de producteurs ou aussi de l'État (1).

Lorsqu'en 1802, l'Angleterre promulga les premières dispo-

(1) Voici comment une Ordonnance Royale, datant de l'époque de Colbert, fixait les attributions d'un inspecteur du travail : « L'inspecteur est envoyé en Province pour y examiner l'état des arts et du commerce, pour observer les causes et la lenteur des progrès dans ces différentes parties, pour y rechercher et indiquer les moyens propres à leur donner de l'extension et à les conduire à la perfection dont ils sont susceptibles » (voir A. BÉCHAUX, *Les revendications ouvrières en France*, Paris 1894, p. 53).

sitions légales sur la *protection ouvrière*, nous y rencontrons également les formes rudimentaires d'un contrôle de leur application. La loi anglaise de protection des enfants instituait des « *visitors* » gouvernementaux, chargés de vérifier son application. Dans la suite, ce contrôle fut rendu plus effectif par une coordination territoriale des services et par des garanties contre l'ingérence des milieux patronaux.

Un peu plus tard, l'inspection du travail fut introduite en Suisse ; en 1815 par le Canton de Zurich (complétée en 1830), et en 1830 par le Canton de Glaris (complétée en 1872), pour être finalement étendue à toute la Confédération helvétique par la Loi sur les Fabriques de 1877 (Arrêté du Conseil Fédéral de 1878 concernant l'inspection du travail).

Des organes officiels de surveillance furent successivement créés pour l'ensemble de divers territoires nationaux : en 1873 au Danemark, en 1874 en France, en 1878 en Allemagne, en 1883 en Autriche-Hongrie, en 1889 en Belgique, en 1890 en Suède et en Norvège. En 1910, l'Office International du Travail de Bâle pouvait constater dans son premier « *Rapport Comparatif sur l'Application des Lois Ouvrières* » que 22 pays, dont tous les Etats industriels d'Europe, avaient institué le contrôle de l'application de la législation ouvrière (2).

On essaya d'abord divers systèmes de contrôle. Les Etats pouvaient recourir à une police spéciale, aux associations professionnelles, aux inspecteurs des assurances contre les accidents, aux agents des Sociétés pour la révision des chaudières (telles qu'il en existait en Allemagne et en Suisse) ou à quelque organisme spécialement constitué, chargé exclusivement de l'inspection du travail. C'est l'organisme spécialisé qui se révéla le moyen de contrôle le plus approprié, et il fut introduit successivement dans tous les pays industriels.

D'abord limitée aux seules usines et manufactures, l'inspection fut étendue par la suite aux ateliers de moindre importance. Ainsi, l'action des inspecteurs, s'ils se montraient à la hauteur de leur tâche, devait aboutir à une application toujours

(2) Voir *Office International du Travail*, Premier Rapport comparatif, 1910, p. 1.

plus stricte et uniforme sur l'ensemble du territoire national.

Sur la base des rapports périodiques des divers organes nationaux d'inspection, quelques Etats particulièrement intéressés aux possibilités d'émigration de leur main-d'œuvre, entreprirent cependant aussi des enquêtes dans des pays étrangers (3). De son côté, l'Office International de Bâle, avait amorcé des enquêtes dans les différents pays intéressés.

Telles enquêtes constituent le premier exemple de contrôle international en matière d'application de la protection ouvrière. Leur valeur dépendait de la véracité des données fournies par les services nationaux ou régionaux de l'inspection (4). Tant que des fonctionnaires restaient seuls préposés à ce contrôle, les garanties de sincérité des rapports pouvaient paraître discutables.

La revendication ouvrière d'une représentation du travail dans les organes de surveillance se heurta pendant longtemps à la résistance des milieux patronaux et des gouvernements (5). Mais elle finit néanmoins par s'imposer (6).

(3) Voir Loi italienne de 1902, portant création d'un Office du travail chargé de diriger des enquêtes sur la législation du travail et de son application dans les pays économiquement liés à l'Italie, *Bulletin de l'O. I. T.*, 1903, p. 273.

(4) L'organe national du contrôle basait en général ses rapports périodiques sur les données fournies par les fonctionnaires régionaux. En Nouvelle-Zélande seulement, le Labour Office central fut investi du pouvoir de passer à des enquêtes directes dans les États fédérés, voir Labour Département Act du 23 nov. 1903, *Bulletin de l'O. I. T.*, 1904, p. 207.

(5) Une pétition de l'Union allemande des patrons du Bâtiment adressée au Conseil Fédéral allemand et au Reichstag en date du 4 décembre 1903, justifia ainsi la nécessité d'exclure des organes du contrôle les représentants du travail : « Dans quelques villes d'Allemagne, malheureusement, on s'est déjà rendu aux réclamations des ouvriers tendant au recrutement de contrôleurs parmi eux. A Munich il est arrivé que, la plupart du temps, des agitateurs socialistes ont été nommés au contrôle du bâtiment. Mais c'est alors que la propagande socialiste, sous le couvert du contrôle administratif du bâtiment se transporterait aussi sur les chantiers et que le patron ne serait pas en état de renvoyer le fonctionnaire en service d'inspection !... Le contrôle exercé par les ouvriers créerait de toute nécessité des états de choses absolument intenable et placerait les patrons dans une posture indigne d'eux vis-à-vis de leurs ouvriers (*Bull. de l'O. I. T.*, 1904, p. 105).

(6) Voir par exemple aux Pays-Bas, le Règlement général du 22 sept. 1906 « conc. les mines ». A côté des inspecteurs de l'État y figurent des « Délégations ouvrières, ayant pour mission de porter à la connaissance de l'administration de la mine les vœux, griefs et plaintes qui paraîtraient fondés à la délégation... » (*Bull. de l'O. I. T.* 1906 pp. 604/605).

Au lieu de menacer l'ordre politique existant, comme l'avaient craint certains milieux patronaux, la participation ouvrière au contrôle de l'application de la législation protectrice éveilla dans le prolétariat un sens nouveau de co-responsabilité pour le maintien de l'ordre et pour le respect des lois ; elle marque ainsi un pas important vers l'avènement de la paix sociale.

La tâche des inspecteurs du travail était à peu près partout la même. Les inspecteurs devaient « d'une part, veiller à l'exécution des prescriptions légales ; d'autre part, donner, par des enquêtes et des rapports, une image complète des conditions sociales et sanitaires de leur ressort, rendre tangible l'effet des lois de protection en vigueur et favoriser leur développement en conseillant les autorités et les gouvernements » (7).

Par une extension graduelle de ses attributions, l'inspection du travail s'est révélée au cours des années comme le moyen de contrôle le plus efficace.

Bien qu'au XIX^e siècle, de nombreux Etats eussent entrepris d'unifier les lois régionales sur le travail, le contrôle de l'application de cette législation unifiée resta en général confié à des organes locaux et régionaux, sous la haute surveillance d'une autorité centrale. L'évolution de l'inspection du travail est intéressante du point de vue international, non seulement parce que, à bien des égards, elle a inspiré le développement du contrôle international institué en 1919, mais encore parce que la valeur du contrôle international actuel dépend toujours, dans une large mesure, de la qualité des services d'inspection régionaux. Au début, l'on ne concevait d'autre forme de contrôle que l'inspection, et dans leurs écrits, les partisans du contrôle n'emploient pas d'autre terme. C'est seulement dans le cadre de l'O.I.T. de 1919 que l'inspection du travail deviendra l'un des moyens de contrôle, à côté d'autres formes nouvelles de surveillance.

(7) Voir la Pétition de l'Association Gén. des Femmes allemandes aux Landtags de tous les Etats alliés d'Allemagne (1904), *Bull. de l'O. I. T.*, 1904, p. 97. Voir aussi la Loi sur les apprentissages du Canton de Berne (1904) art. 31 (Contrôle) dans *Bull. de l'O. I. T.* 1904, pp. 514/515.

§ 2. — PREMIERS EFFORTS VERS UN CONTROLE INTERNATIONAL.

L'interdépendance économique croissante des différents pays industriels a conduit à la nécessité d'adapter, sur un plan international, les conditions du travail humain, et l'application des dispositions légales promulguées à leur sujet (8).

Déjà lors des discussions aux parlements des projets de lois nationales, de nombreuses voix s'étaient élevées en faveur d'une réglementation de la protection ouvrière dépassant les frontières. Ce furent surtout les milieux patronaux qui firent valoir que l'industrie nationale ne serait pas à même de supporter les restrictions imposées à la production par la législation protectrice, à moins que, dans les autres pays producteurs,

(8) Il est intéressant de noter l'analogie des tendances à l'uniformisation des normes de protection ouvrière tant sur le plan international qu'à l'intérieur des États confédérés. Aux États-Unis, en Allemagne et en Suisse, seuls les États fédérés possédaient la compétence législative nécessaire à une intervention en faveur des ouvriers. Ces États hésitaient toutefois à se risquer sur ce terrain, par crainte de désavantager leurs industries, en égard à celles des États concurrents. Le pouvoir central ne possédait pas les attributions nécessaires pour forcer tous les États fédérés à adopter le même régime de protection ouvrière. Plusieurs États-membres des États-Unis d'Amérique, de l'Allemagne et de la Suisse s'étaient décidés néanmoins à promulguer des lois de protection ouvrière. Mais la disparité des conditions de travail, même sur le territoire de la Confédération, se traduisait par des injustices fort regrettables pour les différents producteurs suivant le lieu de leur activité. L'absence de dispositions protectrices dans un seul des États fédérés empêcha souvent tous les autres d'en introduire. Tout en admettant ces difficultés d'ordre juridique, le Président des États-Unis d'Amérique essaya en 1904 de persuader le Sénat et la Chambre qu'il était nécessaire de normaliser les conditions de travail sur tout le territoire de l'Union (voir *Bull. de l'O. I. T.* 1904, p. 521). En Allemagne, des tendances analogues inspirèrent une série de résolutions et d'interventions au parlement, jusqu'à l'avènement d'un régime juridique uniforme (voir *Bull. de l'O. I. T.* 1902, p. 96 et 1903, pp. 691 et s.). Les Cantons suisses, avant d'investir le pouvoir central de la compétence législative en ce domaine (1872/74) essayèrent d'arrangements entre États. En 1885, 1859, 1864, et peu avant la promulgation de la loi fédérale sur les fabriques, en 1874, plusieurs cantons industriels de la Suisse essayèrent de s'entendre au sujet des principales normes de la protection ouvrière, sans aboutir toutefois à des résultats concrets. Leurs délibérations ne furent cependant pas entièrement stériles. Après ladite intervention parlementaire aux États-Unis, en 1904, en Suisse aussi il fut décidé d'entreprendre une vaste enquête sur les conditions de travail et sur l'état de la protection dans les différents États fédérés. Cette enquête servit de base aux textes de lois unifiés (voir p. la Suisse *Actes de la Conf. Dipl. p. l. prot. ouv.*, Berne 1906, p. 4).

des mesures analogues ne fussent prises et effectivement appliquées.

A partir de 1873, les interventions parlementaires en ce sens ont été nombreuses. Parmi les premiers à préconiser la création d'un organisme international de surveillance se trouvent les députés français CAMÉLINAT, GILLY, BOYER, BASLY, PRUDHON et CLOVIS Hugues. Dans leur projet de loi relative à la législation internationale du travail, soumis à la Chambre en 1885, ils avaient prévu (Art. 8) :

« ...l'institution d'un *bureau international de contrôle* général de statistique ouvrière et industrielle, chargé d'étudier et de proposer les moyens d'étendre et de codifier la législation internationale du travail. »

Ce projet, d'ailleurs repoussé par la Chambre, fut suivi, un an plus tard, d'une motion au Parlement allemand, tendant, elle aussi, à une réglementation internationale. En ce qui touchait le contrôle international, le député AUER avait dit notamment :

« Déjà aujourd'hui les industriels contrôlent les fluctuations et les conditions du marché du monde entier ; il serait possible de contrôler de même la façon dont les lois protectrices seraient appliquées dans les différents pays. »

Dans leurs écrits, dès avant la Conférence de Berlin, trois auteurs plaidaient déjà la cause d'un organe international de contrôle : les allemands ADLER et FULD, et le suisse DÉCURTINS.

Peu avant 1890, Ludwig FULD publia une étude dans laquelle il proposait de créer, sur le modèle des institutions internationales déjà existantes, un organe international contrôlant l'application du droit ouvrier international. FULD s'avouait conscient des lacunes inévitables d'un système législatif purement contractuel ; mais il contestait que, sur cette base, il fût impossible d'instituer un contrôle international efficace. Pour FULD, la surveillance internationale était une condition indispensable au fonctionnement de la protection ouvrière. « Si jamais, observait-il, — et avec quelle juste raison ! — cette question du contrôle devait être écartée de l'ordre du jour de la

Conférence..., l'exécution d'un traité devrait rester lettre morte » (9). FULD réclama pour l'organe international de contrôle certains empiétements sur la souveraineté nationale, comportant en particulier, le droit de contrôle direct à l'intérieur des pays.

Deux autres projets intéressants sont ceux de ADLER et de DÉCURTINS. Ils contiennent déjà les principaux éléments du mécanisme de contrôle international qui sera institué, en 1919, par l'O.I.T. C'est ainsi qu'ils préconisent une *commission internationale centrale et permanente*, chargée de publier annuellement les rapports des inspecteurs nationaux et de recevoir les communications directes (plaintes) de la part des membres. Cette commission devait en outre donner des avis et convoquer périodiquement un congrès de tous les inspecteurs nationaux du travail (10).

Dans les « Principes d'une Réglementation internationale des conditions du travail », DÉCURTINS envisageait l'organe international du contrôle de l'application sous la forme d'un « *Office Central International* de renseignements, destiné à recevoir et à transmettre les rapports concernant l'exécution des conventions internationales de travail en question... Il aurait aussi à étudier la question du développement de la législation ouvrière et à publier les résultats de ses études. »

L'institution d'un organe international destiné à contrôler l'application de la protection ouvrière avait été réclamée à diverses reprises et en plusieurs pays par des personnalités éminentes ; la Conférence projetée ne pouvait donc ignorer la question.

Le Conseil Fédéral suisse, chargé de l'élaboration de l'ordre du jour, y inséra la question du contrôle international en s'inspirant les propositions de M. DÉCURTINS.

Lorsque par la suite l'Empereur de l'Allemagne demanda de convoquer la Conférence envisagée à Berlin, l'ordre du jour préparé par le Gouvernement Suisse ne subit pas de modifications dans sa partie consacrée au contrôle.

(9) Ludwig FULD, *Internationale Fabrikgesetzgebung*, Hamburg 1890, pp. 32 et suiv.

(10) Voir DÉCURTINS, *La question de la protection ouvrière internationale*, Berne, 1889 ; et ADLER, *Internationale Fabrikgesetzgebung*, Stuttgart, 1889.

§ 3. — LA PREMIÈRE CONFÉRENCE INTERNATIONALE
DU TRAVAIL (BERLIN, 1890).

La question du contrôle international occupa, pendant plusieurs jours, la première conférence diplomatique du Travail de 1890(11). A l'article 6 de son ordre du jour on pouvait lire :

(11) Instruit par les expériences faites sept ans plus tôt, le gouvernement suisse s'était borné à inviter les puissances à une conférence *préliminaire*, sans caractère diplomatique. Ce fut l'Allemagne qui, patronnant la Conférence, lui conféra un caractère diplomatique. (Circ. suisse du 12-7-1889). L'attitude des Etats à l'égard de l'idée d'une coopération internationale en matière de législation du travail s'était sensiblement modifiée depuis la première initiative suisse. Le gouvernement français, par exemple, avait fait en 1881 la déclaration suivante : « Le rôle de l'Etat n'est pas d'intervenir dans les contrats entre patrons et ouvriers et de porter atteinte sans nécessité absolue et bien démontrée à la liberté du travail. Si donc, en France même, le gouvernement se montre *très peu disposé* à entrer dans cette voie, il serait *encore bien moins* enclin à se lier les mains par voie internationale sur cette matière... » (Rapport du C. F. à l'Ass. Féd. Berne 1890, p. 12). Il faisait maintenant savoir au Gouvernement suisse que le « Gouvernement de la République portait un *trop vif intérêt* à toutes les questions sociales, particulièrement à celles qui concernent la production industrielle et l'amélioration des conditions de la vie de l'ouvrier pour ne pas avoir accueilli avec une *sympathie particulière* les ouvertures du Conseil Fédéral... » (Rapp. du C. F. à l'Ass. Féd. Berne 1890, p. 23). Le même changement d'attitude était intervenu du côté allemand. En 1881 l'Allemagne avait déclaré à la Suisse que « le Gouvernement Impérial ne se trouverait pas dans le cas de coopérer à frayer la voie à une législation internationale sur les fabriques, attendu qu'en principe il *n'estime pas opportun* de revendiquer de sa part la réglementation légale de cette matière par la voie des traités... » (Rapp. du C. F., etc., p. 13). Maintenant l'empereur d'Allemagne informait le gouvernement suisse qu'« il appartient au Gouvernement de régler la durée et la nature du travail de telle sorte que la santé des ouvriers, leurs intérêts moraux, leurs exigences économiques et leurs aspirations vers l'égalité devant la loi soient sauvegardées. J'ai donc invité le Chancelier de l'Empire, — poursuivait-il —, à proposer aux gouvernements des Etats dont l'industrie est, comme la nôtre, maîtresse du marché universel, la réunion d'une conférence en vue d'arriver à un règlement international uniforme sur les limites du travail à exiger des ouvriers... » (Rapp. du C. F., etc., p. 34). L'Allemagne alla jusqu'à contester à la Suisse le droit d'initiative pour une conférence jugée soudainement si importante. Le Conseil Fédéral ne s'opposa pas au desir exprimé par l'empereur de convoquer la conférence dans sa capitale, estimant au contraire cet empressement particulièrement encourageant pour la cause de la protection ouvrière. En effet, l'Allemagne fit sien (avec une adjonction concernant le travail dans les mines) le programme élaboré par la Suisse et présenta un projet relatif au contrôle de l'application qui rencontra un accueil encore plus favorable que celui présenté par la Suisse. Voir aussi EICHHOLZER, « *Die Rolle der Schweiz in der Geschichte des internationalen Arbeiterschutzes* », *Gewerkschaftl. Rundschau*, p. 131, 1944).

« VI. Mise à exécution des dispositions adoptées par la Conférence :

« 1. Devra-t-on prendre des mesures en vue de l'exécution des dispositions à adopter par la Conférence et de la surveillance de ces mesures ?

« 2. Y a-t-il lieu de prévoir des réunions réitérées en Conférence des délégués des Gouvernements participants — et sur quels points leurs délibérations devraient-elles porter ? »

Sur ces deux questions, l'Allemagne et la Suisse soumettaient des propositions détaillées.

Le Gouvernement suisse tenait beaucoup à obtenir des délégués étrangers un minimum de garanties quant au mode d'exécution de la protection ouvrière que l'on proposait d'uniformiser sur le plan international. Lorsque, au cours des débats, le projet suisse eut été écarté, les délégués du Conseil Fédéral s'employèrent activement au succès d'une solution plus modeste d'un problème que la Suisse jugeait essentiel pour le bon fonctionnement de la législation internationale envisagée.

Voici le texte proposé au nom du Gouvernement suisse :

« Des mesures doivent être prises en vue de l'exécution des dispositions adoptées par la Conférence.

« Il y a lieu de prévoir, à cet effet, que les Etats qui se seront mis d'accord sur certaines dispositions concluront des arrangements obligatoires ; que l'exécution de tels arrangements aura lieu par la législation nationale, et que, si cette législation n'est pas suffisante, elle devra recevoir les compléments nécessaires.

« Il y a lieu aussi de prévoir la création d'un *organe spécial* pour la centralisation des renseignements à fournir, la publication régulière de données statistiques et l'exécution des mesures préparatoires pour les Conférences prévues au § 2 du programme.

« Il y a lieu de prévoir des Conférences périodiques de Délégués des Gouvernements ; ces Conférences auront pour tâche principale de développer les arrangements convenus et de résoudre les questions qui auraient soulevé des difficultés ou contestations » (12).

Ce projet énonçait pour la première fois d'une manière officielle, les idées maîtresses inspirant un contrôle international de

(12) Voir le *Rapp. du Conseil Fédéral à l'Assemblée Fédérale*, etc. Berne 1890, pp. 66/67 et 151/152.

l'application. Mais ces propositions furent considérées comme utopiques. Les esprits n'étaient évidemment pas mûrs pour admettre la création d'un organisme supérieur à l'Etat, investi d'un pouvoir de contrôle. L'idée d'une telle ingérence dans la sphère sacrée des souverainetés nationales causait le même effroi qu'avait provoqué, à la Conférence intercantonale suisse du travail de 1854, le projet d'un renforcement du contrôle central. Tous les délégués, en particulier les représentants belge et britannique, attaquèrent vivement la proposition suisse. L'attitude du délégué de la Grande-Bretagne fut d'autant plus surprenante que ce sera précisément un représentant de ce pays qui, un peu plus tard, deviendra le promoteur le plus résolu d'une procédure internationale de contrôle (13).

Seize ans plus tard, seulement, la Grande-Bretagne faisait dépendre sa participation à la Conférence internationale du Travail à Berne de la condition, que la question du contrôle international y serait discutée (14).

Les arguments les plus divers furent suscités contre les propositions suisses. Le délégué de la Grande-Bretagne déclarait que « si des questions de cette nature n'avaient été, dès le principe, rayées du programme, la Grande-Bretagne et probablement aussi une série d'autres Etats ne se seraient pas du tout présentées à la Conférence. » Ses arguments furent en effet soutenus par un grand nombre d'autres délégués, et le projet finit par être éliminé. Le représentant de l'Italie, M. ELLENA, tout en adhérant à la thèse britannique, tint cependant à rendre hommage aux intentions de la Suisse et déclara qu'un « organe central offrirait en effet des avantages indubitables. »

La proposition allemande fut prise pour base des discussions.

(13) A Berlin Sir John Gorst déclarait : « Le Royaume-Uni n'a consenti à intervenir à la Conférence que sous la condition d'éliminer une telle éventualité » (c'est-à-dire accord international au sujet du contrôle). Voir *Rapport du Conseil Fédéral* etc., 1890. p. 153.

(14) Les propositions concernant le contrôle international que l'Angleterre présentera à Berne seront d'une telle hardiesse que MAHAÏM pourra les définir : « Une sanction coercitive que ses plus chauds partisans n'auraient pas osé formuler » — *Tempora mutantur!* — (Voir aussi MAHAÏM, *Droit ouvrier* etc., p. 249). Voir § 7, pp. 193 et suiv. ci-après.

Elle laissait la surveillance de l'exécution des conventions aux Etats eux-mêmes (qui s'engageaient à créer un corps indépendant d'inspecteurs) ; et, à la place de l'organe central spécial, prévoit un simple *échange* des rapports de l'inspection, ainsi que des réunions périodiques destinées à établir quelles « observations l'exécution des principes adoptés aurait suggérées, et à délibérer sur l'opportunité de les modifier ou de les compléter. » Ce mode de contrôle qui, d'une manière moins sensible, touchait à la souveraineté nationale, reçut un accueil favorable.

Voici le texte des propositions allemandes :

« I. Pour le cas où les Gouvernements donneraient suite aux propositions de la conférence, les mesures suivantes se recommanderaient comme indispensables :

« 1^o L'exécution des principes sur lesquels l'accord a été établi, sera surveillée par un nombre suffisant de fonctionnaires spécialistes nommés *ad hoc* et dont la position devra être telle qu'elle leur assure une indépendance parfaite, aussi bien vis-à-vis des patrons que des ouvriers.

« 2^o Les observations de ces fonctionnaires, quant à l'exécution des principes dont il s'agit seront déposées dans des rapports annuels destinés à être *publiés*.

« 3^o Tous les Etats respectifs, en suivant certaines règles sur lesquelles une entente devra être établie, procéderont périodiquement à des relevés statistiques quant aux questions visées par les propositions de la conférence.

« 4^o Les Etats participants *échangeront* entre eux d'une manière suivie :

« a) les prescriptions qu'ils auront émises par voie législative ou administrative en vue de l'exécution des principes adoptés ;

« b) les rapports annuels des fonctionnaires (voir le § 2) ;

« c) les relevés statistiques (voir le § 3).

« II. Il est désirable que, périodiquement, à des intervalles à déterminer, les Délégués des Etats participants se réunissent en *conférence* afin de se communiquer réciproquement les observations que l'exécution des principes adoptés leur aura suggérées, et de délibérer sur l'opportunité de les modifier ou de les compléter » (15).

(15) Voir annexe IX au *Rapp. du Cons. Féd.*, etc. Berne 1890, p. 150.

Le projet allemand finit par être voté sans modifications importantes. Les amendements se limitèrent en général à des formules rédactionnelles. Ainsi le délégué autrichien, préoccupé de l'intégrité des souverainetés nationales, insista pour que « nulle immixtion d'une puissance étrangère ne fût admise ». Il demanda que l'on déclarât expressément, au § 1 du texte allemand, que la « surveillance » serait assurée « dans chaque Etat par des organes nationaux ». Le délégué belge était animé de soucis analogues. Il souhaitait voir le mot « propositions » remplacé par « vœux » ou par « travaux », et que l'on ne parlât pas de « mesures indispensables ». En outre, un échange de rapports d'inspection entre les différents gouvernements lui semblait « pouvoir donner lieu à des inconvénients » ; il eût mieux aimé que l'on présentât la communication de ces rapports en extraits. A son avis, la réalisation des propositions allemandes ne devait pas s'opérer uniquement par voie législative et administrative, mais encore au moyen de mesures relevant de l'initiative privée, dont les résultats auraient fait l'objet de communications entre les divers Etats intéressés. Enfin il exprimait des doutes quant à la valeur pratique des relevés statistiques visés par le § 3.

La délégation italienne, tout en se ralliant à l'idée d'un contrôle international, fit néanmoins valoir que l'organisation de l'inspection du travail était en Italie des plus rudimentaires, et que, dans les très nombreux districts agricoles de ce pays, le développement des entreprises industrielles ne justifiait pas l'institution d'organes spéciaux de contrôle.

Commentant les propositions allemandes relatives à l'échange des rapports d'inspection, les délégués des Pays-Bas exprimèrent leurs craintes d'avoir à contracter une obligation outrepassant leurs attributions, sur quoi les délégués du Danemark proposèrent, afin de les rassurer, que l'on spécifiât bien qu'il ne devait s'agir que de pièces dûment publiées.

Le gouvernement français avait interdit à ses délégués de l'engager, même sous la forme de simples vœux. Quoi qu'il en fût, les deux délégués français affirmèrent qu'ils n'avaient aucune objection à formuler contre la proposition allemande :

« d'autant moins, précisaien-t-ils, que le corps d'inspecteurs dont ces propositions réclament la création existe déjà en France ».

Il convient de ne pas attribuer à cette adhésion de principe une valeur exclusivement platonique. Le protocole final de la conférence allait être soumis au gouvernement de la République qui, après 1890, milita résolument en faveur d'un contrôle international.

La Suède s'était d'abord abstenue de prendre part aux débats, mais elle finit par voter le « vœu final », sous la réserve toutefois « qu'aucune immixtion d'un Etat étranger ne devait avoir lieu » (16).

Compte tenu des diverses objections formulées (17), la proposition allemande figura dans le protocole final sous forme de la recommandation suivante :

« VI. Mise à exécution des dispositions adoptées par la conférence.

« 1^o Pour le cas où les gouvernements donneraient suite aux travaux de la conférence, les dispositions suivantes se recommandent :

« a) L'exécution des mesures prises dans chaque Etat sera surveillée par un nombre suffisant de fonctionnaires spécialement qualifiés, nommés par le gouvernement du pays et indépendants des patrons aussi bien que des ouvriers.

« b) Les rapports annuels de ces fonctionnaires, publiés par les gouvernements des divers pays, seront communiqués par chacun d'eux aux autres gouvernements.

« c) Chacun de ces Etats procédera périodiquement et, autant que possible dans une forme semblable, à des relevés statistiques quant aux questions visées dans les délibérations de la conférence.

« d) Les Etats participants échangeront entre eux ces relevés sta-

(16) Voir *Rapp. du Cons. Féd.*, etc., Berne 1890, pp. 69 et 149-160.

(17) Voici, brièvement, résumées, les modifications apportées au texte original de la proposition allemande : Sur demande de la Belgique, au § 1, le terme « indispensable » avait été supprimé. Sur l'initiative des Autrichiens, au § a. fut insérée une réserve stipulant que les mesures de surveillance resteraient acquises « à chaque Etat » et que les fonctionnaires ne seraient pas nommés « *ad hoc* ». — Une modification regrettable fut la suppression sous le § 2 du texte allemand original de la disposition relative à la publication des rapports annuels. Selon le vœu final, ce moyen de contrôle international fut réduit à un simple échange diplomatique. On redoutait évidemment trop encore la participation de l'opinion publique à l'œuvre de contrôle international.

tistiques, ainsi que le texte des prescriptions émises par voie législative ou administrative et se rapportant aux questions visées dans les délibérations de la conférence.

« 2^o Il est désirable que les délibérations des Etats participants se renouvellent, afin que ceux-ci se communiquent réciproquement les observations que les suites données aux délibérations de la présente conférence auront suggérées, et afin d'examiner l'opportunité de les modifier ou de les compléter » (18).

Ce vœu fut adopté par tous les délégués, sauf ceux de la France. Mais bien que résultant de larges concessions faites aux critiques et aux contre-propositions des différentes délégations, il n'eut pas de suite immédiate. Son influence fut plutôt morale que pratique et se fit surtout sentir sur l'opinion publique des Etats industriels.

La proposition suisse d'instituer un contrôle international centralisé, s'était révélée prématurée. Il ne faut pas oublier que de nombreux pays entraient à peine dans la voie de l'intervention, et que la base spirituelle pour une coopération internationale en matière sociale restait encore à créer. La Suisse avait été le seul pays réellement prêt à accepter toutes les limitations nécessaires de la souveraineté nationale pour permettre l'avènement d'un régime international en ce domaine. Toutefois, chacun des délégués venus à Berlin, rentrait dans son pays avec la conviction qu'une modification de la notion traditionnelle de souveraineté nationale finirait par devenir inévitable (19).

Pour juger des résultats obtenus à Berlin, il faut d'ailleurs tenir compte de l'atmosphère toute particulière de cette conférence. Elle constituait la première manifestation de ce genre ;

(18) Voir *Rapp. du Conseil Fédéral*, etc., Berne, 1890, pp. 251/2.

(19) Dans leur rapport au Conseil Fédéral concernant leur activité à Berlin, les délégués suisses exposent ce qui suit, non sans une note d'optimisme : « L'opiniâtreté avec laquelle les propositions de longue portée ont été combattues a fait du moins reconnaître le plus souvent l'intention d'exécuter réellement ce qui était résolu dans les séances et les assurances solennelles, dans ce sens, n'ont pas manqué non plus. Tous les Etats qui ont opiné pour des réformes sont moralement obligés maintenant à en soumettre à leurs parlements. Dans ce cas et, comme il s'agit d'une première Conférence et ainsi d'un premier pas seulement, on pourra se réconcilier avec la formule d'introduction adoptée : ' il est désirable ' ».

les milieux dominants étaient encore fortement anti-interventionnistes (20), et les délégués avaient pour la plupart, reçu des instructions fermes dans ce sens qu'ils ne devaient en aucune manière engager leurs gouvernements.

Les milieux ouvriers, qui avaient fondé de grandes espérances sur la Conférence de Berlin, furent évidemment déçus par les résultats. Mais, d'autre part, l'hésitation des classes dirigeantes, encouragea les organisations ouvrières à redoubler leurs efforts en vue de la création d'une réglementation internationale du travail.

Le gouvernement allemand qui s'était montré si enthousiaste à convoquer la Conférence, ne manifesta plus autant d'empressement lorsqu'il s'agit de transformer en conventions véritables les « vœux » de 1890. Il n'engagea plus jamais de pourparlers en vue d'aboutir à des conventions ou à des conférences internationales. Il fit, au contraire, preuve d'une hostilité croissante à l'égard de tout ce qui touchait à la réglementation internationale du travail (21).

(20) Pour l'influence de l'interventionnisme dans les différents pays sur l'établissement d'un régime international de protection ouvrière, voir Albert MÉRIN, *Traité ouvriers*, p. 14 et Ludwig FULD, *Internationale Fabrikgesetzgebung*, p. 11. Loin de regretter l'échec formel de la Conférence de Berlin, les milieux dominants de cette époque furent, au contraire, tentés de s'en réjouir. Certains d'entre eux avaient vu dans cette Conférence un danger sérieux pour la « liberté » et « l'honneur » des nations. Si nous songeons que cette époque n'est éloignée que d'un demi-siècle, nous ne devons plus nous étonner des difficultés que rencontrent encore aujourd'hui les projets internationaux ! — Citons un commentaire contemporain de la Conférence de Berlin : « Il faut donc se contenter de ce qui a été fait et souhaiter pour le bien de l'Europe que les choses n'aillent pas plus loin. En attendant, on aura posé un principe dangereux, on aura fourni un prétexte au socialisme révolutionnaire qui ne cessera de réclamer une réglementation de plus en plus universelle, vexatoire et tyrannique, on sera enfin dans une voie au bout de laquelle se trouve ce que H. Spencer appelle : ' l'esclavage de l'avenir ' ». Le même commentateur attaque encore tout particulièrement les propositions concernant le contrôle international de l'application : « ... L'objet du droit international, — déclare-t-il — est de garantir et non d'asservir la vie intérieure des Etats indépendants qui font partie de la grande communauté des nations. Chaque Etat a envers lui-même le devoir de ne pas compromettre son indépendance par des engagements qui autoriseraient l'intervention d'un pouvoir étranger dans les affaires de son régime constitutionnel, administratif et social ». (G. ROLIN-JACQUEMINS, dans *Revue du Droit International et de Législation comparée*, 1890, T. XXXII).

(21) L'expansion industrielle de l'Allemagne dans la période qui suivit la conférence de Berlin devait diminuer son intérêt pour la réglementation internationale

Ce fut la Suisse qui, dès la conclusion de la Conférence de Berlin, étudia la possibilité d'aboutir à des résultats plus concrets. Dans son message à l'Assemblée Fédérale, le gouvernement suisse proposait : « d'achever l'œuvre amorcée, de ne pas rester stationnaire sur les résultats acquis, et de progresser au gré des circonstances ». C'est ainsi que, six ans après Berlin, la Suisse fit une nouvelle tentative pour convoquer une conférence internationale. Mais les autres gouvernements n'avaient pas encore modifié suffisamment leur attitude et cette nouvelle initiative ne recueillit que des réponses négatives (22).

Au cours de la période qui succéda à la Conférence de Berlin, et jusqu'en 1919, le développement du droit ouvrier international demeura l'œuvre de quelques organisations professionnelles ou philanthropiques. Dans le domaine diplomatique, les gouvernements se bornèrent à conclure des arrangements bilatéraux. Un seul, le Traité franco-italien de Travail de 1904, mérite d'être étudié plus en détail pour ses dispositions particulièrement intéressantes relatives au contrôle de la protection ouvrière en vigueur dans les deux pays.

§ 4. — LA PÉRIODE POST-BERLINOISE : LES CONGRÈS INTERNATIONAUX DE TRAVAIL SANS CARACTÈRE OFFICIEL ET L'ACTION DE L'ASSOCIATION INTERNATIONALE POUR LA PROTECTION LÉGALE DES TRAVAILLEURS.

Après la Conférence diplomatique de Berlin, l'initiative passa aux organisations professionnelles et à l'Association Internationale pour la Protection légale des Travailleurs. Cette période est caractérisée par un parallélisme des efforts des milieux ouvriers et patronaux (23).

du travail, alors que la Grande-Bretagne qui, de son côté, éprouvait toujours davantage la concurrence de l'Allemagne, y portait un intérêt croissant.

(22) Voir *Actes de la Conférence diplomatique*, etc., 1890, p. 7, et *Rapport du Conseil Fédéral*, etc., 1890, p. 73 et 149.

(23) Pour le parallélisme des efforts des milieux « officiels et « privés » voir les observations d'Alcée DUGAËON, *la Convention Franco-Italienne de Travail*, p. 15 et suiv.

Les séances de 1890 avaient montré que la nécessité d'un accord international sur certaines parties de la protection ouvrière était généralement admise, mais que pour y parvenir, il restait à éclairer considérablement l'opinion publique des différents pays. La question du contrôle de l'application des conventions internationales envisagées fit l'objet de nombreuses discussions lors de congrès internationaux d'associations professionnelles et philanthropiques (24). Elle fut examinée notamment aux congrès internationaux de protection ouvrière de *Zurich* et de *Bruxelles*, tenus tous deux en 1897.

Le premier fut convoqué par les organisations ouvrières, le second sur l'initiative de milieux universitaires. Tous deux, ils groupaient les délégués des principaux pays industriels. Le Congrès de Bruxelles revêtit sans nul doute un caractère semi-officiel, car presque tous les gouvernements s'y étaient fait représenter.

La question des « voies et moyens de réalisation de la protection ouvrière internationale » figurait à l'ordre du jour des deux congrès, et les débats aboutirent dans les deux cas, à des résolutions importantes pour l'avenir du contrôle international.

Le congrès ouvrier de Zurich se proposait de réunir seulement « ceux qui considèrent l'intervention de l'Etat en faveur de la classe ouvrière comme justifiée, nécessaire et urgente » (25).

Traitant de l'évolution de la protection ouvrière internationale, le conseiller national suisse M. DÉCURTINS reprit les suggestions

(24) Le prolétariat prenait toujours davantage conscience de ses forces. Les congrès ouvriers internationaux se succédaient. En 1896, la Conférence Internationale des Travailleurs avait réuni à Paris les délégués de nombreux pays et nombreux pays et adopta une résolution qui invitait tous les travailleurs à « engager leurs Gouvernements à entamer des négociations en vue de conclure des traités et des arrangements internationaux relatifs aux conditions du travail ». (Dans la même année, le Gouvernement suisse avait effectivement interpellé en ce sens les autres gouvernements intéressés, sans obtenir toutefois leur consentement (voir ci-dessus). Dans l'effort croissant des travailleurs organisés, les milieux dirigeants songèrent à leur tour à s'entendre par-delà les frontières au sujet des concessions inévitables. Voir pour l'effort ouvrier, DÉCURTINS, *Rapport présenté au Congrès Intern. p. la Protection Ouvrière* 1897, à Zurich, dans *Rapports du Congrès* etc. pp. 126 ss.

(25) Voir A. MERIGNAC, *Chronique internationale*, dans *Revue de Droit Public*, Tome X, 1898, p. 77.

sur le contrôle international qu'il avait déjà présentées à son gouvernement avant la Conférence de Berlin. (Création d'un office international du travail appelé à recueillir les rapports sur l'application des prescriptions internationales et à pourvoir à leur exécution, office chargé au surplus de l'étude de toute la matière dans son ensemble et de la publication des résultats de ses enquêtes.) Cette proposition, rejetée par la conférence de Berlin, reparaisait à Zurich sous une forme encore mieux mise au point :

« Ne serait-il pas opportun », — demandait M. DÉCURTINS, — « que notre congrès nommât un *Comité* qui aurait pour mission... de recueillir les documents et de pourvoir à l'échange, d'un pays à l'autre, des données et des informations requises ? Pour ce qui est de l'application de la législation pour la protection ouvrière, les Etats intéressés devraient instituer un nombre suffisant de fonctionnaires chargés de contrôler l'exécution de la loi, et se *communiquer* réciproquement les rapports de leurs inspecteurs de fabriques, ainsi que les résultats des relevés statistiques à organiser autant que possible d'après un mode uniforme » (26).

Conformément au « vœu final » de la conférence de Berlin, ce système en somme continuait à se baser sur l'échange des rapports entre les Etats. En outre, un organe central non gouvernemental, devait être investi d'attributions limitées, destinées à faciliter la coopération internationale en matière de contrôle de l'application.

Un autre délégué suisse, le conseiller d'Etat M. CURTI, illustra dans le détail le fonctionnement et les tâches d'un Comité central de contrôle de ce genre. A son avis, une inspection universelle du travail eût été la meilleure solution du problème. Mais vue l'impossibilité de mettre rapidement sur pied cet organisme, l'office central semblait offrir une solution acceptable (27).

(26) Voir *Rapports et Propositions du Congrès International pour la Protection Ouvrière à Zurich 1897*, pp. 117 ss.

(27) « Une inspection mondiale se basant sur une entente altruiste de tous les Etats industriels serait sûrement la meilleure solution, mais pour longtemps encore

Selon le dessein de M. CURTI l'organe central devait être investi des fonctions de contrôle ci-après :

« 1^o Assembler et faire paraître toutes les lois et publications officielles importantes ayant trait à la protection ouvrière. »

« Tous les textes devraient être communiqués en anglais, en français et en allemand, ainsi que dans leurs langues originales...

« Comme les dispositions générales des lois sont suivies d'instructions ou de règlements, il faudrait aussi en citer les passages importants, sinon les textes en entier. L'essentiel des rapports des administrations, des inspecteurs des fabriques, des secrétaires ouvriers qui se prononcent sur les effets des lois de protection ouvrière et examinent les cas souvent inattendus de leur *application* devraient également y trouver place, de même que les décisions importantes de tribunaux ou de cours administratives de tribunaux, par lesquelles les dispositions de ces lois, et surtout de celles sur la responsabilité civile, reçoivent leur interprétation. L'office pour la protection ouvrière serait en même temps le bureau central de la statistique sociale.

« 2^o Une autre tâche de l'office pour la Protection Ouvrière serait la rédaction d'un *rapport annuel* sur l'activité déployée en faveur de la protection ouvrière par tous les organes législatifs et administratifs.

« Les deux publications seraient envoyées à tous les gouvernements et parlements, aux autorités de police et de santé *qui surveillent l'exécution* des lois sur la protection ouvrière, aux inspecteurs des fabriques, aux secrétariats ouvriers et aux offices de statistiques et en même temps mises en librairie pour en faciliter l'usage à *tout le monde* (28).

« 3^o ...L'Office pourrait servir d'intermédiaire et donner des renseignements aux personnes qui auraient le droit de les demander..., en vue principalement de l'élaboration des lois nouvelles sur la protection ouvrière.

« 4^o L'Office serait le centre de congrès... où les délégués, personnes officielles, membres de parlements et représentants d'organisations ouvrières auraient l'occasion d'*échanger leurs appréciations* et expériences sur la protection ouvrière... j'attendrais... de ces réu-

il n'y a pas à y penser. Cette affirmation ne souffre pas de contradiction. Mais l'Office international pour la protection ouvrière, par ses congrès périodiques, nous offrirait au moins cet équivalent appréciable pour l'inspection mondiale que l'on peut attendre de l'état actuel du droit des gens et des relations entre les peuples » (voir *Intern. Kongr. f. Arbsch. Zürich, 1897, Amtl. Ber. d. Org. Kom. p. 243*).

(28) C'est-à-dire contrôle par l'opinion publique.

nions... le plus grand succès pour l'administration et l'exécution des lois sur la protection ouvrière » (29).

Ce projet préconisait un organisme mondial doté d'attributions de contrôle beaucoup plus étendues que celles prévues par la proposition suisse de 1890. Sa conception de l'Office central le rapproche déjà de celui qui sera créé en 1919 à Genève.

Le congrès de Zurich chargea son bureau de prier le Conseil Fédéral suisse d'inviter sans retard les gouvernements à créer un Office International de la Protection ouvrière. Et pour passer immédiatement à des réalisations pratiques, le Congrès résolut d'instituer à Zurich un *comité international permanent* de caractère privé. Celui-ci devait « servir la législation internationale du travail, et prédisposer des congrès futurs ». C'est donc dès 1897 — et non pas en 1900 seulement — qu'un premier centre international de coordination et de renseignements en matière de protection ouvrière se mit à l'œuvre. Il est toutefois hors de doute que le Comité Zurichois eut un caractère moins officiel que le Bureau de l'Association Internationale pour la Protection légale des Travailleurs.

Le congrès de Zurich marque donc une étape importante dans l'histoire du contrôle international de la protection ouvrière. Ce fut une éclatante manifestation de l'intérêt que portait la classe ouvrière à l'institution d'une surveillance internationale efficace. En effet, sans un contrôle rigoureux, toute réglementation internationale des conditions du travail apparaissait illusoire (30).

Un mois après Zurich, d'éminents économistes et juristes des principaux pays se réunissaient à *Bruxelles* pour discuter les divers problèmes relatifs à une réglementation internationale

(29) Voir *Congrès Intern. pour la Prot. ouvrière à Zurich*, du 23 au 28 août 1897, pp. 134 ss.

(30) Voici ce souci exprimé par la bouche d'un délégué allemand : « Par les propositions présentes, nous essayons d'augmenter les possibilités pour la classe non régnante d'imposer pour elle quelques lois de protection, et d'assurer le contrôle de leur application minutieuse. Sans ces moyens, toute protection ouvrière est une simple duperie » (Dr. QUARK, de Francfort s. M. *Amtl. Bericht*, Zurich 1897, p. 248).

des conditions du travail, et du contrôle international de son application. On y comptait des représentants de l'Allemagne, de la Belgique, du Brésil, de l'Espagne, des Etats-Unis, de la France, du Luxembourg, de la Grande-Bretagne, de la Hongrie, des Pays-Bas, du Portugal, de la Roumanie, de la Russie et de la Suède. Les délibérations se concentrèrent sur les deux questions suivantes : la première, de savoir si une réglementation internationale de la protection ouvrière était possible et désirable ; la deuxième, si une coordination entre les différents offices nationaux de travail et l'organisation de statistiques et de renseignements internationale paraissait réalisable.

La discussion sur la première question aboutit à ce résultat surprenant : à la majorité des congressistes, la réglementation internationale n'apparaissait pas possible, en raison de *l'impossibilité d'imaginer les moyens de contrôle et de sanction indispensables*. Il y avait bien eu, à Bruxelles aussi, des propositions en faveur d'une inspection internationale du travail (31), mais elles furent repoussées.

Quant aux statistiques internationales et aux échanges de rapports, le Congrès de Bruxelles, à son tour, affirma la nécessité de telles mesures de contrôle. Mais les délégués s'en tinrent aux déclarations de principe et capitulèrent devant leurs divergences de vues quant aux moyens de réalisation pratique. Les uns préconisaient la création d'un organe central officiel, les autres plaidaient la cause d'un office central de caractère strictement privé. Aucune entente ne parvenant à s'établir sur ce point, le congrès se sépara sans avoir adopté de résolutions concrètes.

Immédiatement après la clôture des débats, cependant, un

(31) « Il ne suffit pas de décréter une législation internationale, il faut garantir qu'elle sera exécutée. Les tentatives de fraude sont inévitables, et plus encore doit-on redouter les plaintes émanant d'industriels des divers pays alliés au sujet de fraudes réelles ou supposées. L'entente internationale serait rompue au bout de bien peu de temps si chacun des pays ne possédait le droit d'exercer dans les autres pays des mesures de contrôle destinées à rassurer ses nationaux. La nécessité d'un service international d'inspection apparaît donc comme une conséquence forcée de la législation internationale (Extrait du discours prononcé par M. HENROTTE, Inspecteur du travail de la Belgique, voir *Actes du Congrès 1897*, p. 129).

groupe de délégués « interventionnistes » se réunit à nouveau et décida la formation d'une *commission spéciale*, chargée d'élaborer un *projet d'office international permanent*, sur le modèle des propositions présentées au Congrès ouvrier de Zurich. Ce même projet servit plus tard de base aux discussions du Congrès international du Travail (Paris, 1900) et aboutit à la création de l'Association internationale pour la Protection Légale des Travailleurs avec son Bureau permanent, à Bâle.

L'Association Internationale pour la Protection Légale des Travailleurs résulta d'une fusion des divers groupes favorables à une protection ouvrière internationale. L'Exposition universelle de Paris en 1900 avait facilité la réunion d'un nouveau congrès international du Travail. De fortes tendances se manifestaient maintenant en faveur d'une internationalisation de la législation protectrice et du contrôle international de son application (32). Dès sa fondation, cette Association voua des soins particuliers à la création d'organes internationaux d'inspection du travail (on ne concevait pas, à cette époque, d'autres formes de contrôle international). Déjà, lors d'une réunion antérieure à la Haye, les congressistes avaient voté une résolution touchant le contrôle international, qui fut soumise au congrès constitutif de l'association en 1900. On y lit notamment :

« ...3º Pour assurer l'application des dispositions ci-dessus (c'est-à-dire relatives à la protection ouvrière internationale), il sera institué des inspecteurs nationaux *et internationaux*, élus par les travailleurs et rétribués par l'Etat. L'élection des inspecteurs internationaux sera notifiée par voie diplomatique et dans le délai d'un mois aux diverses puissances contractantes. Ces inspecteurs, au nombre de... par pays pour... années, auront tout pouvoir pour pénétrer, en tous temps, dans tout atelier, usine, manufacture, chantier, etc..., constater les infractions, dresser procès-verbal et faire condamner les contrevenants. Ce contrôle sera étendu à l'industrie domes-

(32) « C'est avec la fondation de l'Association internationale pour la Prot. Lég. des Travailleurs que commence véritablement la seconde phase du droit international ouvrier »... Ignace SIXZOT (*Les Traités internationaux pour la Prot. Lég. des ouvriers*, p. 19).

tique, pour la même raison d'hygiène sociale qui a fait armer du droit de visite la commission des logements insalubres » (33).

Les tâches générales de l'Association furent résumées comme suit (1900) :

« 1^o Servir de lien entre ceux qui, dans les différents pays industriels, considèrent la législation protectrice des travailleurs comme nécessaire ;

2^o Organiser un Office international du travail, centre d'information, et éditant des publications ; entre autres un recueil périodique de la législation du travail dans tous les pays ;

3^o Faciliter l'étude de la législation du travail en tous pays ;

4^o Favoriser l'étude de la question de la concordance des législations protectrices des ouvriers ainsi que d'une *statistique internationale* du travail ;

5^o Provoquer la réunion de congrès internationaux » (34).

Une organisation internationale fondée sur un tel programme devait être à même d'encourager considérablement la coopération internationale en matière de protection légale et de devenir elle-même un précieux instrument du contrôle international de l'application.

L'Association Internationale concentra son attention sur le développement des services nationaux d'inspection ; lors de ses

(33) A. BÉCHAUX, *La Réglementation du travail*, Paris 1904, p. 88.

Voir aussi, la proposition présentée par le Comte de Kuefstein au Congrès des Œuvres sociales, Liège, 1890 : « On pourrait instituer un service d'inspecteurs *internationaux* auxquels les divers gouvernements concéderaient certains droits. Ces inspecteurs auraient à soumettre leurs rapports à chaque gouvernement et à une *commission internationale* se rassemblant à des époques déterminées. Des commissions internationales et des inspecteurs internationaux seraient chargés de veiller avec l'appui et au moyen des consulats et des ambassades, à une observation aussi stricte que possible des décisions prises... On utiliserait les consulats existant pour surveiller la façon selon laquelle les parties contractantes procèdent à l'observation des mesures convenues. Ensuite la commission internationale se réunirait de temps en temps afin d'examiner et de trancher les cas où les consulats et les légations n'auraient pas pu empêcher une violation constatée par la loi (*Rapport au Congrès catholique des Œuvres sociales de Liège*, de 1890, Comptes-rendus Liège, 1890).

(34) Voir *Schriften der Internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz*, N^o 1 (1901), p. 153.

réunions et dans ses publications, elle ne cessa d'exprimer l'espoir « que l'inspection sera exécutée sérieusement » (35).

Mais parallèlement aux simples « bons vœux », l'Association exerça elle-même un contrôle officieux dont l'efficacité alla grandissant d'année en année. Les rapports nécessairement étroits que l'Association entretenait avec les différents gouvernements lui imposaient naturellement la plus grande prudence. L'Association ne désirait pas être soupçonnée d'être ce qu'elle était en fait : un organe international de contrôle. Des directives en ce sens furent énoncées au cours d'un grand nombre de ses réunions où des membres trop impulsifs réclamaient une action plus directe et plus énergique. C'est ainsi que le doyen du mouvement ouvrier suisse, M. H. Greulich, dût se faire répéter par le délégué allemand M. Tischenhöfer, que « l'Association ne désirait pas se transformer en instrument de censure des gouvernements », et « qu'il fallait affirmer énergiquement qu'il s'agit d'une Association scientifique qui, par la seule valeur intrinsèque de ses travaux, tâche d'influencer les gouvernements » (36).

En fait, l'Association exerça un contrôle international toujours plus étendu. Lorsqu'en 1906, la deuxième conférence internationale officielle du travail à Berne aboutit à la signature des premières conventions internationales (sans avoir toutefois réussi à établir un système de contrôle international de leur application), l'Association, en exécution du point 2 de son programme, décida d'instituer une sorte de *surveillance internationale officieuse*. A cet effet, les sections nationales furent invitées à fournir au Bureau permanent des renseignements périodiques sur la manière dont les lois nationales et les conventions internationales du travail étaient appliquées.

Sur la base de ces renseignements (de source non-gouvernementale), le bureau de Bâle elabora dès 1908, un *Rapport comparatif provisoire* très succinct, qu'il présenta la même

(35) Voir *Schriften der Internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz*, N° 6, p. 31.

(36) Voir *Schriften der Internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz*, N° 5, p. 49.

année à l'Assemblée Générale de Lucerne. Par la suite, le Bureau de Bâle fut chargé de mener à bien son enquête et de lui assurer la plus large *publicité* (37).

Etienne BAUER, l'infatigable directeur de l'Office International du Travail à Bâle, rédigea en 1900, le premier Rapport Comparatif complet sur l'application des lois ouvrières qui exposait pour les divers pays l'étendue et l'activité de l'inspection du travail, les cadres légaux et administratifs dans lesquels se mouvait le contrôle national, la formation des inspecteurs et leur hiérarchie, ainsi que la proportion de la participation ouvrière aux fonctions du contrôle (38).

Une fois de plus, la IV^e Assemblée Générale de l'Association affirmait que ce rapport comparatif ne devait officiellement avoir d'autre but que de « fournir un exposé descriptif, objectif, impartial, aussi compréhensif et complet que possible de l'organisation et des formes de l'inspection du travail dans les divers pays. *« Toute idée d'un contrôle officieux de la façon*

(37) Voici la résolution de l'Assemblée Générale de 1908 :

« 1^o L'Office International du Travail est chargé de compléter son rapport provisoire sur l'exécution des lois protectrices du travail. Le projet de rapport élaboré, sera renvoyé pour examen aux gouvernements et aux sections nationales ;

« 2^o Le rapport définitif sera porté à la connaissance des gouvernements. Il recevra, sous une forme et par des moyens appropriés, une large *publicité*.

« 3^o L'Office International du Travail est chargé de faire désormais aux assemblées des délégués un *rapport sur les modifications* qui surviendraient dans la manière dont est organisée l'exécution de la législation du travail » (voir « Premier Rapport », p. VIII).

(38) De ce rapport ressortait un fait qu'il est intéressant de retenir dans le cadre de ce travail : l'Allemagne qui, jusqu'en 1914, sera connue pour sa résistance opiniâtre à toutes les tentatives visant un régime de contrôle international, possédait en 1910 un nombre d'inspecteurs égalant celui des inspecteurs de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Autriche, de la Hongrie et de la Suisse réunis. Devant un tel effort le délégué allemand à la VI^e Assemblée Générale de l'Association en 1908 put déclarer que, dans sa patrie, « le désir est vif que les lois de protection ouvrière ne soient pas seulement décrétées, mais aussi efficacement exécutées ». Clairement, l'Allemagne tenait à assurer, sur son territoire, le respect de sa législation ouvrière. Mais, pour des raisons psychologiques ou de politique extérieure, elle avait aussi ses raisons pour réserver un tel contrôle de l'application à des fonctionnaires d'État allemands, dont le dévouement aux intérêts supérieurs de l'État fut hors de doute. L'économie allemande se préparait à conquérir le monde, il fallait la soustraire à un contrôle exercé par des milieux étrangers, dont les intérêts pouvaient différer de ceux de la politique impériale.

dont était assurée l'inspection du travail devait rester *étrangère* à l'Association internationale » (39).

Dans la pratique cependant, l'Association persista à développer ses possibilités de contrôle international et à traiter le rapport comparatif comme un de ses instruments les plus utiles à cette fin. Si la IV^e Assemblée Générale avait dénié au Rapport Comparatif toute intention de contrôle international, la V^e Assemblée Générale en appréciait déjà bien différemment le rôle éventuel : on y déclarait notamment (1908) :

« Cette publication sera appelée à former *une partie du contrôle international*. Le public doit contribuer à l'exécution des lois de protection ouvrière. Cette voie fut reconnue la seule dont le Bureau disposât pour exercer de toute manière un certain contrôle de l'application » (40).

D'autres propositions relatives au contrôle international avaient été présentées au cours de la même Assemblée Générale : Une délégation avait proposé par exemple d'adresser les rapports des différents inspecteurs nationaux directement à tous les autres inspecteurs. Les frais trop élevés et l'impossibilité probable pour chacun des inspecteurs de lire tous les rapports, ainsi que le fait qu'un échange des rapports avait déjà été institué par voie diplomatique décidèrent l'Assemblée à rejeter cette proposition.

Une autre délégation avait réclamé une participation plus active des ouvriers aux organes de contrôle. L'Association craignait qu'en adoptant une résolution en ce sens, elle risquât de déplaire aux gouvernements. Elle dépendait trop étroitement d'eux, et ce fut là une de ses plus grandes faiblesses.

L'Association entretenait des sections dans tous les pays industriels et comptait parmi ses membres, des hommes d'Etat, des économistes et des juristes éminents. On relève les noms de presque tous ceux qui, par la suite, signèrent, au nom de leurs gouvernements respectifs, les premiers accords internatio-

(39) Déclarations de MM. FRANCKE et FAGNOT. Voir *Schriften der Intern. Ver. für ges. Arb. Sch.* N° 5, pp. 62 ss.

(40) Actes de la V. Assemblée Générale de 1908, voir *Schriften der Intern. Ver. für ges. Arb. Sch.* N° 6, p. 84.

naux sur la protection ouvrière. L'Association forma l'avant-garde de la coopération internationale en matière de législation du travail.

Dès sa fondation, l'Association put compter sur l'appui financier, moral et technique du gouvernement suisse. Cette aide fut précieuse surtout pour son œuvre de contrôle « officieux » (41). Timidement d'abord, mais toujours plus ouvertement dans la suite, les gouvernements des Etats industriels accordèrent leur appui à l'Association ; lui refuser leur coopération devenait synonyme d'indifférence en matière de progrès social ; et à ce reproche aucun gouvernement ne voulait s'exposer.

Pour ne point paraître, devant l'opinion mondiale, rétrograde en matière de législation sociale, maints pays furent amenés par la publication des statistiques de l'Association, à créer ou à développer leur contrôle de l'application. Dans son rapport comparatif de 1910, l'Association pouvait constater que, dans tous les pays industriels de l'Europe, des services d'inspection du travail avaient été institués.

Les conditions dans lesquelles l'Association devait opérer furent, nous l'avons vu, fréquemment pénibles, ce qui fait apprécier d'autant plus les résultats heureux de son œuvre (42). En s'efforçant de réaliser, dans le cadre restreint de ses possibilités, le contrôle international le plus efficace possible, l'As-

(41) Par exemple, par Circulaire du 31 mai 1901 le Conseil Fédéral suisse chargea ses représentations diplomatiques à l'étranger de se mettre au service du Bureau International du Travail constitué à Bâle. Elles devaient notamment collaborer aux fonctions de contrôle international envisagées par le Bureau bâlois en lui faisant parvenir :

1. « Un recueil de toute la législation sociale (protection ouvrière, assurance ouvrière, arts et métiers, etc.) ainsi que les jugements des tribunaux ;

2. « Un recueil des *rapports des inspecteurs du travail et des commissions de surveillance*.

3. « Les statistiques publiées, enquêtes, rapports, etc. concernant les conditions des ouvriers ;

4. « Les publications des Parlements pour ce qui concerne la législation sociale ».

(Voir *Kreisschreiben d. Bundesrates a. d. schw. Gesandtschaften u. Konsulate etc. betr. Int. Arbeitsamt v. 31 Mai 1901*, dans *Schriften der Int. Ver. f. ges. Arb. Sch.* N° 1, p. 168).

(42) Voir à ce sujet M. DRECHSLER, *Traité de Versailles*, etc. p. 67.

sociation eut largement recours à la coopération de l'opinion publique mondiale. Ce moyen s'est révélé toujours plus puissant. Il sera repris en 1919, par l'Organisation Internationale du Travail à Genève (43).

L'Association finit par compter 14 sections nationales, et son influence sur l'application effective de la législation du travail continua de s'étendre jusqu'au moment où elle fut remplacée, en 1919, par l'O.I.T., organisme spécialisé de la Société des Nations.

(43) Article 24 de la Constitution de l'O. I. T. : « Si aucune déclaration n'est reçue du Gouvernement mis en cause dans un délai raisonnable, ou si la déclaration reçue ne paraît pas satisfaisante au Conseil d'administration, ce dernier aura le droit de *rendre publique* la réclamation reçue et, le cas échéant, la réponse faite » (*Constitution et Règlements de l'O. I. T.*, Édition du Cons. d'administration, Genève 1939),

DEUXIEME PARTIE

L'ÉVOLUTION DES RÉALISATIONS

§ 5. — LES PREMIÈRES ENTENTES INTER-GOUVERNEMENTALES CONCERNANT L'APPLICATION DE LA PROTECTION OUVRIÈRE.

On peut distinguer deux catégories d'accords inter-gouvernementaux ayant pour objet le mode d'exécution de la protection légale des travailleurs : les uns visent exclusivement le mode d'application des normes de protection ouvrière établies par une entente inter-gouvernementale déterminée ; on trouve une clause de ce genre dans beaucoup de traités bilatéraux de caractère social conclus vers le début du XX^e siècle (1). Les autres, par contre, considèrent le mode d'application de la totalité ou d'une partie de la législation protectrice existant dans les pays contractants, et tendent plus généralement à l'unification du mode d'application et des méthodes de contrôle dans les pays contractants. Il n'y en eut qu'un seul exemple : le Traité franco-italien de 1904 (2).

(1) En général ces clauses se limitaient à stipuler une assistance mutuelle entre les deux gouvernements contractants pour se garantir réciproquement l'exécution de l'accord. Voici l'une de ces « clauses-types » qui se retrouve dans presque tous les traités de l'époque :

« Les autorités (luxembourgeoises) et (belges) se prêteront mutuellement leurs bons offices en vue de faciliter de part et d'autre l'exécution des lois relatives aux accidents du travail » (Traité du 15 avril 1905 entre le Grand-Duché du Luxembourg et la Belgique au sujet de la réparation des dommages résultant des accidents du travail, article 6. Voir *Bulletin de l'O. I. T.* 1906, p. 166).

(2) On parle parfois aussi de la « Convention » de travail franco-italienne de 1904. La distinction terminologique entre « Traité » et « Convention » est flottante. Voir à ce sujet l'étude du Professeur J. BASDEVANT consacrée à :

Au début du XX^e siècle, des lois de protection ouvrière avaient été mises en vigueur dans presque tous les pays industriels. Les nations les plus avancées sur le chemin de la législation ouvrière, s'efforcèrent d'aboutir avec leurs concurrents économiques à des ententes établissant un régime de protection ouvrière grevant d'une façon égale leurs industries respectives (3). Mais

« *La conclusion et la rédaction des Traités et des Instruments diplomatiques autres que les Traités* », dans Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, T. 15, 1926, pp. 537-642. Pour établir un critère de distinction, Basdevant suggère de considérer les rapports entre les sujets qui signent l'accord et leurs gouvernements respectifs, ou encore le mode de notification de l'accord établi. Le Traité proprement dit comporterait trois actes essentiels : l'octroi de pleins pouvoirs, la signature, la ratification. Pour les autres formes d'instruments internationaux, telles les « conventions », la conclusion serait immédiate, directe, s'opérant par la simple signature des documents par les différents délégués représentant leurs gouvernements respectifs. D'autres auteurs (SINZOT, « *Les Traités internationaux*, etc... » p. 27, DRECHSLER, « *Le Traité de Versailles*, etc... » p. 43 ss.) considèrent principalement la matière visée par l'accord. Le « Traité-Contrat » viserait dans le détail des questions multiples, spéciales à deux pays particuliers, tandis que la réglementation inter-gouvernementale d'une question particulière appellerait la conclusion d'une « convention ».

(3) Au début, bien des tentatives échouèrent : une première en 1871, date où des pourparlers eurent lieu entre le Chancelier Bismark et le gouvernement autrichien ; une autre en 1900, date où M. Millerand, ministre français du Commerce, tenta un accord avec le gouvernement belge. Lors du congrès pour la Protection légale des travailleurs, tenu en 1900, le délégué italien, M. Luzzatti, traça les bases d'une entente bilatérale sur le Travail que la France et l'Italie se proposaient de conclure. Il fit la déclaration suivante à propos du bien-fondé d'un tel arrangement : « Je vous serais reconnaissant, de donner par une législation internationale à l'ouvrier italien la protection que sa législation nationale ne lui assure pas... J'ai souvent demandé la suppression du travail de nuit dans les filatures de coton. On m'a répondu : oui, commencez par la faire admettre dans les pays voisins qui nous font concurrence. Tâchez de l'obtenir par voie de législation internationale. Je crois effectivement que, dans l'avenir, à côté des traités de commerce et pour leur servir de complément, nous aurons des traités sur le travail... Dans ces traités nous introduirons des clauses destinées à établir des compensations de nature à égaliser les conditions des échanges ». (voir *Bulletin de l'O. I. T.* 1904, p. I, II). C'est en des termes analogues que s'exprimait quelques années plus tard, devant le Reichstag allemand, le Comte de Posadowski : « Ici au Reichstag, déclara-t-il, on présente pendant chaque session un grand nombre de dispositions d'ordre social ; mais aussi nous devons forcément nous convaincre tous les jours davantage d'une chose : c'est que plus nous progressons dans le domaine de la politique sociale, plus il nous faut souhaiter ardemment que les autres Etats nous emboîtent le pas, car si d'autres Etats ne nous suivent pas sur ce terrain-là, nous nous trouverons finalement à produire à des prix plus élevés que les autres Etats. Voilà pourquoi de tels accords internationaux ont aussi une valeur politico-sociale des plus grandes... Nous

ce n'était pas tout. Lors même que, dans le domaine de la législation ouvrière, il ne subsistait pas de divergences considérables d'un pays à l'autre, les modalités d'application de cette législation variaient souvent d'une manière si sensible, qu'à côté de la tendance à uniformiser la législation protectrice elle-même, d'autres tendances visaient à l'égalisation des *modes d'exécution* et du *contrôle de l'application*.

Dans un discours qui précéda de peu la conclusion du traité franco-italien de 1904, M. WADDINGTON, ministre français du Travail, attira l'attention du Parlement sur les répercussions fâcheuses résultant pour la France de l'inégalité du mode d'exécution de la protection ouvrière dans les différents pays. Après avoir constaté qu'à l'exception de la Suisse et de l'Autriche, aucun pays n'avait réalisé une législation du travail comparable à celle de la France, le ministre déclara notamment : « ...Pour l'Espagne et l'Italie en particulier, dont les législations de travail sont en elles-mêmes déjà moins avancées que celles de France, *l'insuffisance notoire du personnel inspecteur* laisse supposer que les quelques mesures votées sont très imparfaitement appliquées. Nous pourrions en dire autant de la Belgique ; sans doute dans ce pays l'inspection fonctionne, fait des rapports et dresse des procès-verbaux, mais il suffit de lire les documents officiels pour se rendre compte du peu d'efficacité de la loi de 1889 et des règlements royaux qui l'ont complétée... Dans la plupart des cas, — concluait M. WADDINGTON, — l'insuffisance de la législation, *l'indulgence ou l'impuissance de l'inspection* favorisent la production étrangère en dépens de la nôtre mettent notre industrie dans un état d'infériorité que compensent à peine les droits de douane, et lui créent pour l'exportation des difficultés de plus en plus sérieuses. »

sommes certes en tête, mais par ailleurs, nous avons intérêt à presser d'autres États à marcher sur notre trace ». (v. *Bulletin de l'O. I. T.*, 1905, p. 128). Dès 1904 en effet, nous rencontrons dans bien des traités de commerce des clauses d'ordre politico-social. Mentionnons les traités de commerce entre la Suisse et l'Italie, entre l'Allemagne et l'Italie et entre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie. Pour la clause-type concernant leur application que ces traités contenaient généralement, voir ci-dessus p. 39, note (1).

Il ne s'agissait donc plus seulement de protéger juridiquement une catégorie misérable et exploitée de la nation ; mais, ce premier pas ayant été fait, il importait d'aboutir à un arrangement international quant au mode d'*exécution effective* de la protection ouvrière. Déjà urgente dans le domaine de la législation, une unification internationale l'était encore plus dans celui de l'application des lois nationales existantes. Bien qu'ouvriers et patrons semblaient intéressés au même degré à une réglementation internationale, les difficultés d'ordre politique paraissaient être insurmontables. Une convention internationale générale semblait se heurter à trop d'obstacles. C'est pourquoi l'Association internationale pour la Protection Légale des Travailleurs se mit à étudier la possibilité d'ententes bilatérales (4).

Voici l'accord relatif au contrôle de l'application intervenu en 1904 entre l'Italie et la France :

« Art. 4. — Au moment de signer cet accord, le Gouvernement italien prend l'engagement de compléter l'organisation dans tout le royaume, et plus particulièrement dans les régions où le travail industriel est développé, d'un service d'inspection fonctionnant sous l'autorité de l'Etat et offrant, pour l'application des lois, les garanties *analogues à celles que présente le service de l'inspection du travail en France*. Les inspecteurs feront observer les lois en vigueur sur le travail des femmes et des enfants et notamment les prescriptions qui concernent :

- 1° L'interdiction du travail de nuit ;
- 2° L'âge d'admission au travail dans les ateliers industriels ;
- 3° La durée du travail journalier ;
- 4° L'obligation du repos hebdomadaire. Le Gouvernement italien s'engage à publier un *rapport annuel détaillé* sur l'application des

(4) Le traité franco-italien de 1904 sur le Travail fut dû en grande partie aux efforts de l'Association Internationale : du côté de la France comme de celui de l'Italie les négociateurs du Pacte étaient membres de l'Association et avaient étudié depuis des années la possibilité d'une pareille entente. Un accord entre la France et l'Italie avait occupé plusieurs réunions de l'Association et formé l'objet de débats « officiels » entre les sections française et italienne. C'est ce qui fit dire au Prof. E. Mahaim, qu'il ne fallait « pas laisser aux seuls Français et Italiens le monopole de se féliciter de la conclusion du Traité ». (voir *Schriften der I. V. f. g.* A. N° 3, p. 47).

lois et règlements relatifs au travail des femmes et des enfants. Le Gouvernement français prend le même engagement... » (5).

Les autres clauses du Traité stipulaient un traitement équivalent de la main-d'œuvre italienne en France et de la main-d'œuvre française en Italie. Comme le nombre des ouvriers français travaillant en Italie était insignifiant à côté de celui des travailleurs italiens en France, ces dispositions furent pour ainsi dire entièrement en faveur de l'Italie. L'article 4 concernant le contrôle de l'application de la protection ouvrière devait dédommager la France des concessions faites à l'Italie dans la première partie du traité (6), car c'est la France seule qui en tirait profit. Elle était hautement intéressée à obtenir de la part de l'Italie, des garanties concrètes quant à l'application de la protection ouvrière italienne. On notera d'ailleurs que l'Art. 4 mentionnait expressément celles des prescriptions protectrices italiennes dont la violation constante dans le passé avait menacé dangereusement la production française, surtout dans la branche des filatures : le travail de nuit, le travail des enfants, la durée du travail et le repos hebdomadaire. La mauvaise application des lois sur le travail en Italie était d'ailleurs un fait universellement reconnu et que les italiens eux-mêmes ne cherchaient pas à contester (7).

Bien que le degré d'application des lois de protection ouvrière

(5) Texte du Traité reproduit en annexe à DUGARÇON, « *La Convention franco-italienne de travail* ».

(6) On avait pensé d'abord à dédommager la France par des concessions d'ordre commercial ou douanier. Mais les rédacteurs du traité abandonnèrent cette idée ; ce fut par crainte de compliquer dangereusement les négociations « si, aux difficultés spéciales de la réglementation internationale du travail, on superposait les difficultés plus complexes encore des traités de commerce » ; mais ce fut peut-être surtout pour ne pas compromettre aux yeux des travailleurs cette nouvelle catégorie d'ententes internationales sur le travail en éveillant en eux l'idée qu'il s'agissait en réalité seulement « d'une garantie directe et nouvelle des intérêts commerciaux... » (voir A. DUGARÇON, *La Convention franco-italienne*, etc... pp. 60 et 155).

(7) « ... Les plaintes sur les infractions aux lois (et non seulement à celles du travail) remontent dans notre pays à Dante Alighieri » — déclara, avec une franchise qui lui fait honneur, le professeur italien Scipione GEMMA (« *Il Diritto internazionale del lavoro*, Roma 1912 »).

en France fut loin d'être satisfaisant (8), les conditions du contrôle y étaient néanmoins de beaucoup supérieures à celles existant en Italie. Afin de contrôler l'application de sa législation ouvrière, le gouvernement italien avait institué — pour tout le Royaume — deux (!), et depuis 1902 : trois, inspecteurs du travail, assistés par quelques ingénieurs des mines et fonctionnaires de police, dont les attributions n'étaient même pas définies. Rien de plus naturel qu'en de telles conditions les lois de protection italiennes restassent pour la plupart lettre morte. Les rapports que ces inspecteurs publiaient annuellement devaient par la force des choses se limiter à des constatations tout à fait générales et superficielles.

L'Article 4 du Traité de 1904 est, en somme, la reconnaissance de ce principe qu'en matière de protection ouvrière, les charges devraient s'équivaloir au-delà des frontières politiques (9).

L'exécution des obligations contractuelles en Italie ne fut pas chose facile. Jusqu'en 1909, trois projets de lois visant à faire appliquer l'Art. 4 du Traité de 1904, avaient échoué devant la Chambre, bien que leurs rapporteurs n'eussent pas manqué d'attirer l'attention du Parlement sur l'obligation internationale contractée en ce sens en 1904 (10).

(8) A cette époque (1902), la France possédait 11 inspecteurs divisionnaires du Travail ayant sous leurs ordres 110 inspecteurs ou inspectrices départementaux. Mais quelles conditions de travail, même sur ces bases ! Ces fonctionnaires avaient à contrôler plus de 500.000 établissements industriels, de sorte que, pour visiter son ressort, chaque inspecteur aurait dû employer plus de trois ans (Dugarçon).

(9) De cette tendance s'inspirait aussi la première partie du Traité consacrée à l'égalité de traitement des ouvriers appartenant aux deux pays contractants. Elle fut formulée en ces termes dans le préambule du Traité :

« Le Président de la République française et Sa Majesté le Roi d'Italie désirant, par des accords internationaux, assurer à la personne des travailleurs des garanties de réciprocité analogues à celles que les traités de commerce ont prévues pour les produits du travail et particulièrement : ... (2°) garantir aux travailleurs le maintien des mesures de protection déjà édictées en leur faveur et concourir au progrès de la législation ouvrière... ». Voir le texte du Traité, reproduit en annexe à A. DUGARÇON, « *La Convention franco-italienne*, etc... ». Egalement Paul PIC, « *Le Traité de travail franco-italien* », dans la Revue d'Economie politique, 1905, p. 137.

(10) Voir Scipione GEMMA, « *Il Diritto Internazionale*, etc... », pp. 39/40.

Outre qu'il engageait l'Italie à veiller à l'application de sa protection ouvrière d'une façon aussi rigoureuse que la France elle-même, l'article 4 établissait l'obligation réciproque de publier et d'échanger un *rapport annuel* sur le mode d'application des lois et règlements relatifs au travail des femmes et des enfants. Ce fut là une réalisation de caractère bilatéral, du vœu final de la Conférence de Berlin de 1890. S'inspirant des résultats obtenus par l'Association Internationale pour la Protection légale des Travailleurs, qui publiait ses enquêtes depuis 1902, les négociateurs du Traité de 1904 se promettaient d'aboutir par ce même moyen à un contrôle réciproque. Ce système présentait évidemment des lacunes, et SINZOT le juge « un moyen... qui s'en remet beaucoup trop à la bonne foi des parties ; en droit des gens, plus qu'ailleurs, on aime à se jeter de la poudre aux yeux » (11). Paul PIC, dans son commentaire de l'Art. 4, en donne une appréciation plus optimiste : « On peut, écrit-il, fort bien admettre la possibilité d'une exécution loyale du pacte même en l'absence d'un corps international de contrôle dont la constitution se heurterait à de sérieuses difficultés sur le terrain du droit public de chaque Etat. Plus les ententes internationales entreront dans les mœurs, moins la mauvaise foi sera à craindre. Les moyens de contrôle se perfectionneront, s'uniformiseront, et cette uniformité même sera la meilleure garantie d'observation du pacte par les contractants » (12).

Certains commentateurs voient la portée principale du Traité de 1904 dans ses répercussions. Le Traité établissait en effet une coopération de deux gouvernements en matière de protection légale internationale, coopération dont les fruits allaient apparaître dès les Conférences internationales du Travail de 1905 et 1906, où l'on vit la France et l'Italie siéger côte à côte (13).

(11) J. SINZOT, « *Les Traités internationaux*, etc. . », p. 34.

(12) Voir Paul PIC, *op cit*, pp. 25/26.

(13) Voici l'art. 3 du Traité de 1904 :

« Au cas où l'initiative serait prise par l'un des deux États contractants, ou par l'un des États avec qui ils entretiennent des relations diplomatiques, de convoquer divers gouvernements à une conférence internationale dans le but d'unifier par des

Malgré ses évidentes lacunes, le Traité franco-italien, première codification d'un contrôle intergouvernemental de l'application de la protection légale, est indéniablement une conquête précieuse. Du point de vue contrôle international, il en est resté l'exemple le plus significatif jusqu'à la constitution de l'Organisation Internationale du Travail, en 1919. Les deux conventions internationales du Travail qui seront passées en 1906 ne disposeront de rien de comparable à l'article 4 du Traité franco-italien, à l'exception de quelques clauses élémentaires qui prévoient l'exécution formelle des dispositions convenues et l'échange de rapports.

* * *

Deux autres ententes bilatérales sur la protection ouvrière établirent entre les Etats contractants un régime particulier en matière d'exécution.

La Convention du 20 Octobre 1906 entre la France et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et l'Irlande, relative au recrutement des travailleurs indigènes, déclarait à cet égard :

« Art. 54 : *Pouvoirs de contrôle* :

« 1. Les Hauts-Commissaires, les Commissaires-résidents et les personnes déléguées par eux à cet effet auront, chacun en ce qui concerne ses ressortissants respectifs, le droit de procéder à *toutes les enquêtes* qui leur paraîtront nécessaires pour assurer à l'égard du recrutement et de l'engagement des travailleurs indigènes *l'exécution* de la présente convention. Les engagistes seront à cet effet tenus de déférer à toute réquisition tendant à la comparution des engagés.

conventions certaines dispositions des lois protectrices des travailleurs, l'adhésion de l'un des deux gouvernements au projet de conférence entraînerait de la part de l'autre gouvernement une réponse favorable en principe ». (Texte du Traité reproduit en annexe à DUGARÇON, « *La Convention*, etc... »).

Si, par ailleurs, ces deux États latins, ordinairement jaloux de leurs droits de souveraineté, réussirent à s'accomoder de la concession de droits d'ingérence réciproque dans leurs affaires administratives respectives, ce fut un peu grâce aux droits d'ingérence admis dans la Convention des Sucres de 1902. Celle-ci avait établi des droits internationaux de contrôle et d'enquête étendus; pourquoi ce qui s'était révélé réalisable dans le domaine commercial, n'eût-il pas été possible également en matière sociale?

2. Procès-verbal sera dressé des irrégularités ou infractions reconnues et sera transmis sans retard à l'autorité compétente. Le procès-verbal fera foi jusqu'à preuve contraire. »

La « Convention du 19 Septembre 1909 entre l'Italie et la Hongrie concernant l'Assurance des Ouvriers contre les Accidents du travail » instituait une *Cour d'arbitrage* chargée de résoudre les différends surgis à propos de l'exécution de l'accord :

« Article 9. —

« Les différends qui surgiraient entre les deux Etats sur l'interprétation ou l'application de la présente convention seront, si l'un d'eux le demande, réglés par arbitrage.

Pour chaque différend, le tribunal arbitral sera constitué de la manière suivante : chacun des deux Etats nommera comme arbitres, parmi ses concitoyens, deux personnes compétentes, et celles-ci se mettront d'accord pour le choix d'un surarbitre appartenant à un troisième Etat ami. Les deux Etats se réservent la faculté de désigner, par anticipation et pour une période de temps à déterminer, la personne qui exercera en cas de différend, la fonction de surarbitre...

Pour la transmission des citations à comparaître devant le tribunal arbitral et pour les commissions rogatoires émanées de ce tribunal, les autorités de chacun des deux Etats, à la requête du tribunal adressée au Gouvernement compétent, prêteront leur assistance comme elles le feraient s'il s'agissait d'une requête des tribunaux civils du pays »

Considérant l'attachement des Etats à leur indépendance juridique et politique dans la période précédant la première guerre mondiale, on conçoit que la difficulté d'imaginer un contrôle international de l'application ait été plus d'une fois l'obstacle principal aux ententes internationales relatives à la protection ouvrière. On finit par admettre qu'il était préférable de se contenter de dispositions peu nombreuses, mais sérieusement appliquées, plutôt que de s'accorder sur une réglementation minutieuse, mais rendue inefficace par insuffisance de contrôle.

D'autre part, multiples liaisons existant entre les différents centres de production nécessitaient des accords multilatéraux.

En 1905, la discussion fut reprise ; mais la majorité des Etats n'étaient pas prêts aux concessions qu'eussent permis l'institution du contrôle multilatéral indispensable.

L'expérience d'une guerre mondiale et une pression politique plus accentuée des organisations ouvrières seront nécessaires pour rendre possible l'avènement de conceptions véritablement neuves en ce domaine. Il faudra pour cela attendre 1919.

§ 6. — LA QUESTION DU CONTROLE
A LA CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL DE 1905.
(« CONFÉRENCE TECHNIQUE ET CONSULTATIVE »).

En 1902, l'Association Internationale pour la Protection Légale des Travailleurs avait nommé une commission spéciale chargée d'étudier les possibilités d'une entente multilatérale sur la suppression du travail de nuit pour les femmes dans l'industrie et sur l'interdiction de l'emploi du phosphore blanc dans la fabrication des allumettes. En 1903, cette commission avait prié le gouvernement suisse de convoquer une conférence internationale devant se prononcer sur ces deux sujets. En 1904, le gouvernement helvétique adressa une première circulaire officielle aux différents Etats intéressés (14), qui, presque tous, répondirent affirmativement à l'appel. Seules la Grèce, la Roumanie et la Serbie n'envoyèrent aucune réponse, tandis que l'Espagne se déclara prête à intervenir « *ad audiendam* ».

La Conférence, à « caractère purement consultatif et technique », eut lieu à Berne du 8 au 17 mai 1905. Elle rassembla 51 délégués de quinze gouvernements. Il ne s'agissait donc pas d'une réunion de diplomates de carrière, mais de « délégués » gouvernementaux, chargés de *préparer* l'œuvre ultérieure et définitive.

(14) A savoir : l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, la Roumanie, la Norvège, la Serbie et la Suède.

Pour la discussion internationale, la circulaire suisse avait proposé les questions suivantes :

« 1^o Interdiction de l'emploi du phosphore blanc dans l'industrie des allumettes.

2^o Interdiction du travail féminin la nuit dans l'industrie. »

La conférence finit par élaborer deux « Bases de conventions internationales » qui, si elles ne constituaient pas encore de véritables engagements de la part des puissances représentées, signifiaient néanmoins davantage que les « vœux » de la Conférence de Berlin en 1890. Selon l'avis unanime des délégués, les « Bases » de 1905 devaient être transformées en conventions par une conférence diplomatique ultérieure —, ce qui n'avait pas été le cas pour les « vœux » de 1890.

La Suisse avait évité de mentionner la question du contrôle dans sa circulaire initiale (15). Elle ne fut pas aussi réservée dans les proportions détaillées qu'elle soumit à la conférence même. Dans le « Projet suisse de Convention internationale concernant l'interdiction de phosphore blanc », un article 4 stipulait des *pénalités* et un système de *surveillance réciproque*, tandis qu'un article 8 prévoyait l'arbitrage en cas de divergences au sujet de l'exécution. Voici ces textes :

« Article 4. — Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à faire constater, d'un cas à l'autre, s'il y a eu infraction dans leurs pays respectifs aux prescriptions édictées par eux conformément aux dispositions de la présente convention.

Elles s'engagent, en outre, dans le cas d'infractions manifestes à l'exportation des allumettes de phosphore jaune ou blanc par des ressortissants d'un Etat contractant dans des pays qui ne sont pas placés sous le régime de la présente Convention, à en faire *commu-*

(15) Par la modestie de son programme, la Suisse espérait faciliter aux Puissances le retour aux débats internationaux en ce domaine. « ... Nous avons le ferme espoir — disait la circulaire — que la conférence ne se contentera pas de manifestations théoriques, mais qu'elle s'efforcera de préparer une entente effective entre les Etats. Nous estimons, à cette fin, qu'il y aurait lieu, pour la conférence, d'établir les principes de conventions internationales... Il est désirable que, par le fait même de l'étroite limitation de son programme, la conférence aboutisse plus facilement à une entente féconde en heureux résultats ». (Voir Première Circulaire suisse dans *Actes de la Conférence Diplomatique de Travail*, Berne, 1906, p. 12.

nication au... Celui-ci informera par voie diplomatique l'autre Etat contractant intéressé, qui s'engagera à établir une *enquête* et à communiquer ses résultats au... pour être transmis à l'Etat contractant qui a déposé la plainte. »

« Article 8. — Dans le cas où il s'élèverait des différends entre quelques-unes des Hautes Parties contractantes au sujet de l'interprétation ou de l'*exécution* de la présente convention, ils seront tranchés par voie d'*arbitrage*. »

La disposition relative au tribunal d'arbitrage sera insérée au protocole final. (16) »

On notera que le projet suisse évita de trancher préalablement une question délicate, à savoir : quelle autorité centrale serait investie d'attributions suprêmes en matière du contrôle international. La conférence elle-même aurait dû se prononcer à cet égard en faveur d'un gouvernement déterminé ou d'un organe international autonome, tel que, par exemple, le Bureau bâlois de l'Association Internationale pour la Protection Légale des Travailleurs. La Suisse se borna à tracer un système de base, qui contenait déjà quelques éléments fondamentaux de l'œuvre de 1919 : contrôle réciproque, communication en cas d'infraction constatée à l'adresse de l'organe de contrôle international compétent, invitation de l'Etat mis en cause à procéder aux enquêtes nécessaires et à fournir les renseignements et explications désirées à l'organe central pour la transmission à l'Etat déposant la plainte. Et en cas de différends, recours à l'arbitrage.

Mais en 1905 ces idées étaient prématurées. Une fois de plus les propositions suisses provoquèrent le plus vif malaise. Déjà à la séance d'ouverture, plusieurs délégués (celui de l'Allemagne en particulier), avaient élevé des protestations contre les projets suisses qui, à leur avis, dépassaient le cadre des sujets proposés à la discussion internationale par la circulaire. Seuls les délégués de la France et des Pays-Bas se déclarèrent prêts à appuyer les propositions suisses. Mais leurs voix n'eurent pas

(16) « Principes d'une Convention concernant la prohibition de l'emploi du phosphore blanc dans l'industrie des allumettes : Projet d'une base de discussion présenté par la délégation suisse » dans les *Actes de la Conférence Internationale pour la protection ouvrière* à Berne, 1905, annexe au rapport.

assez d'autorité pour influencer l'élaboration du texte définitif des « Bases ».

Le délégué de la Grande-Bretagne se désintéressait des débats concernant les mesures d'exécution. Alors qu'en 1906 la délégation anglaise se montrera résolument favorable à la création d'un contrôle international, au moins en ce qui concerne l'application de la « Convention du travail industriel féminin de nuit », et faillira même provoquer une crise générale, — en 1905, le délégué anglais « laissait faire et laissait dire ». Il persista à soutenir un point de vue assez blâmé par les autres délégations, à savoir que, puisque les lois anglaises en vigueur assuraient déjà des conditions de travail aussi favorables que celles envisagées, l'Angleterre ne voyait aucune raison d'adhérer à la convention internationale.

Le délégué allemand, lui, avait manifesté son « indignation profonde » à l'égard de la « prétention » à édicter des pénalités en cas d'infraction commise par certains États. Il alla jusqu'à faire dépendre la future adhésion diplomatique de son pays à une convention sur l'interdiction du phosphore blanc de la *certitude* que les puissances ne délibéreraient pas au sujet d'un contrôle international de son application !

Les articles 4 et 8 du projet furent donc rejetés, et les « Bases » définitives omirent de mentionner la question du contrôle (17).

(17) Le système de contrôle international proposé par la Suisse ne trouva pas dans les commentaires l'appréciation que ces idées, révolutionnaires à l'époque, eussent sans doute méritée. Dans la littérature juridique, on mentionne parfois, à côté des projets suisse et allemand de 1890, les propositions anglaises de 1906, sans tenir compte du fait que ces dernières ne représentaient, à différents points de vue, qu'une traduction anglaise des projets suisses de l'année précédente. Et, chose curieuse, des commentaires défavorables aux propositions suisses de 1905 se trouvèrent formulés par des hommes qui, un an plus tard, salueront avec enthousiasme les propositions britanniques; nous voulons parler, par exemple, du Professeur belge Ernest Mahaim. « Peut-être la sagesse commande-t-elle — écrivait-il à propos de la Conférence de 1905 — de ne pas attacher une importance exagérée aux sanctions inscrites dans le Traité même du travail. En réalité, les gouvernements ont tous les moyens nécessaires pour être renseignés — s'ils le veulent — sur l'exécution de la convention l'un chez l'autre. A supposer qu'une indifférence ou négligence manifeste et voulue, vienne mettre à néant des engagements solen-

Dans son projet relatif à la deuxième convention — (travail de nuit des femmes) —, la Suisse avait proposé un autre système de contrôle qui se fut limité à un échange diplomatique des rapports des services nationaux de contrôle. En voici le texte :

« Article 4. — Les Hautes Parties Contractantes s'engagent, dans leurs *pays respectifs*, à confier à une autorité de surveillance le *contrôle* des dispositions de la présente convention, ou à perfectionner l'inspection du travail existante de manière qu'elle offre toute *garantie* pour la stricte *observation* de ces dispositions. Elles s'engagent à *publier* régulièrement des *rapports* sur l'exécution de la présente convention et à les *échanger* entre elles. (18) »

Et, par analogie avec l'article 8 du projet suisse touchant une convention du phosphore, l'article 8 de cette deuxième proposition établissait un régime d'arbitrage parmi les Etats contractants :

« Article 8. — Dans le cas où il s'élèverait des différends entre quelques-unes des Hautes Parties contractantes au sujet de l'interprétation ou de l'*exécution* de la présente convention, ils seront tranchés par voie d'arbitrage.

La disposition relative au tribunal d'arbitrage sera insérée au protocole final. (19) »

nellement consentis, croit-on qu'on se contenterait des pénalités plus ou moins anodines qu'un traité de travail pourrait édicter ? Il y a tant d'autres domaines où les Etats ont l'occasion de se rencontrer, de se demander réciproquement des concessions ». Mahaim envisageait surtout les traités de commerce comme le moyen de pression le plus efficace pour assurer une application rigoureuse des conventions internationales sur le travail par les différents pays (MAHAIM, *la Conférence de Berne*, dans « Revue Economique Internationale », No. 3 (1905), p. 574). Un an plus tard, dans son commentaire de la conférence diplomatique, Mahaim militera au contraire très résolument parmi les partisans d'une commission internationale de contrôle que les anglais avaient proposée et il n'hésita pas alors à critiquer sévèrement l'attitude hostile manifestée par la délégation de son pays (Voir page 66 ci-après).

(18) Principes d'une Convention concernant l'interdiction du travail de nuit des femmes employées dans l'industrie. Projet d'une base de discussion, présenté par la Délégation suisse » dans Annexe aux *Rapports de la Conférence Internationale pour la Prot. ouvr. à Berne, 1905*.

(19) « Principes d'une Convention concernant l'interdiction du travail de nuit des femmes employées dans l'industrie. Projet d'une base de discussion, présenté par la délégation suisse » dans Annexe aux *Rapports de la Conférence Internationale pour la Prot. ouvr. à Berne, 1905*.

Ici, un contrôle efficace de l'exécution paraissait beaucoup plus important encore que dans le cas de la convention internationale du phosphore blanc (20). C'est ainsi que l'essence du projet put être sauvegardée sous forme d'un « vœu final » que le délégué français, M. MILLERAND, réussit à faire voter.

Dans la commission chargée de délibérer au sujet du « projet suisse », la délégation française avait adhéré sans conditions à la proposition relative au contrôle. Une fois de plus, la délégation allemande manifesta une hostilité irréductible. Le délégué allemand craignait que l'insertion de telles dispositions ne provoquât de sérieuses difficultés lors des négociations diplomatiques. L'Allemagne, exposa-t-il, possédait déjà à ce moment l'un des meilleurs services d'inspection existant, ce qui devait suffisamment prouver l'intérêt témoigné par son pays à l'égard d'une application sérieuse de la protection ouvrière. Mais l'idée d'un engagement international sur ce point lui apparaissait inconciliable avec la conception allemande de la souveraineté nationale. Toutefois, le délégué allemand se déclara prêt à signer le « vœu » suivant à l'adresse de tous les Etats, vœu qui fut inscrit au protocole :

« Il est à désirer qu'une *autorité de surveillance*, chargée de contrôler l'interdiction du travail de nuit des femmes soit instituée ou, s'il y a lieu, perfectionnée par *chacune des parties contractantes* de manière qu'elle offre toute *garantie* pour la stricte observation de ces dispositions. Il est à désirer que les divers Etats *échangent* entre eux les rapports *annuels* de leurs inspecteurs. (21) »

Bien que n'ayant pas réussi à faire figurer les propositions suisses relatives au contrôle dans le texte même de la « Base de Convention », la conférence de 1905 par ce vœu unanime

(20) Voir pp. 58/59 ci-après.

(21) Dans son commentaire de ce vœu, M. Millerand, délégué de la France à la Conférence, qui s'était employé particulièrement à sauver sous cette forme les propositions suisses concernant le contrôle de l'application, déclara : « M'inspirant de mon expérience personnelle pendant mon passage au ministère, je me suis persuadé qu'il n'existe pas, en réalité, de législation du travail quand il n'y a pas d'inspection du travail et que la législation nationale est efficace en proportion du sérieux et de l'activité avec lesquelles fonctionne dans le pays l'inspection du travail ». (MILLERAND, *La Conf. off. de Berne*, 1905, p. 20).

avait attiré l'attention des gouvernements intéressés sur la nécessité d'un contrôle sérieux de l'application des accords envisagés. Avant de se dissoudre, la conférence invita le Conseil Fédéral suisse à convoquer une conférence diplomatique du travail, destinée à transformer les « Bases » ainsi élaborées, en conventions internationales.

Puisqu'une entente de principe avait pu se réaliser, sa transformation en convention paraissait être, à première vue, assez facile et d'ordre plutôt technique. On estimait que les diplomates pourraient se limiter à octroyer aux accords intervenus, une sanction officielle.

Mais la question du contrôle de l'exécution, que la conférence de 1905 avait cru pouvoir résoudre par son vœu platonique vint compliquer sensiblement les travaux de 1906. La proposition suisse touchant l'autorité internationale de surveillance d'exécution — proposition que la conférence de 1905 avait simplement écartée, — sera reprise en 1906 par la Grande-Bretagne et fera l'objet de longs débats soit au sein d'une commission spéciale soit à la séance plénière.

§ 7. — LE CONTROLE, PIERRE D'ACHOPPEMENT DE LA CONFÉRENCE INTERNATIONALE DIPLOMATIQUE DU TRAVAIL DE 1906.

Ayant ainsi préparé le terrain, la Suisse entreprit de convoquer une nouvelle conférence diplomatique pour obtenir la sanction officielle des points qui, en 1905, avaient laissé prévoir une entente possible.

Depuis la dernière conférence diplomatique du Travail, l'opinion publique avait notablement été influencée par les nombreuses résolutions émanant d'associations philanthropiques et professionnelles qui réclamaient avec insistance la réalisation des vœux de 1890. Parmi les facteurs encourageants on peut compter en outre la signature des traités bilatéraux sur des questions du Travail et la création à Bâle du Bureau permanent de l'Association Internationale pour la Protection légale des Travailleurs. D'autre part, les masses ouvrières des pays industriels s'étaient solidement organisées et avaient acquis une in-

fluence croissante sur le pouvoir politique. Même les milieux les plus hostiles aux ententes internationales en matière de protection ouvrière, avaient fini par reconnaître que des restrictions à la souveraineté nationale étaient devenues inévitables sur ce point.

Les gouvernements se montraient donc disposés à reprendre les conversations.

Dans une première circulaire (en date du 26 juin 1905), le Conseil Fédéral suisse résuma les résultats de la « Conférence Consultative » et invita les gouvernements intéressés à se prononcer au sujet d'une nouvelle conférence diplomatique. Une deuxième circulaire (14 juin 1906) fit connaître que, dans leur grande majorité, les Etats pressentis étaient disposés à soumettre à leurs diplomates les deux « Bases de Conventions Internationales » établies en 1905. Le Portugal et la Suède avaient assuré leur participation à la discussion de l'une seulement des « Conventions-Bases ».

L'atmosphère internationale paraissait donc propice et laissait prévoir « un développement heureux de la protection ouvrière internationale et, par conséquent aussi, nationale » (22).

La réponse britannique causa une grande surprise : tandis qu'en 1905 encore le délégué de la Grande-Bretagne n'avait manifesté aucun intérêt pour les questions débattues, cette fois-ci, la Grande-Bretagne déclara de devoir faire dépendre sa participation d'une considération, à l'ordre du jour, de la question du contrôle (23).

(22) Voir deuxième circulaire suisse.

(23) Le passage de la réponse britannique relatif au contrôle était ainsi conçu :

« La Grande-Bretagne est d'accord en ce qui concerne une Convention portant restriction au travail de nuit des femmes dans l'industrie, avec les *conditions* suivantes :

....

b) que des garanties suffisantes soient données par les États signataires en vue d'une *application rigoureuse* des restrictions statuées par les Conventions ; et que l'on considère aussi les questions suivantes :

....

c) s'il ne conviendrait pas de constituer un *Tribunal* ou une *Commission* qui puisse s'occuper des cas où une *non observation* par tel ou tel État des règles acceptées serait prouvée, ainsi que des cas où une modification de ces règles serait proposée à la suite de nouvelles découvertes chimiques ou mécaniques ».

L'attitude britannique ne facilitait guère les travaux préparatoires. Les Anglais voulaient sans doute se référer au « vœu » adopté à l'unanimité par les délégués de 1905. Mais ils ne pouvaient ignorer que la question du contrôle avait alors donné lieu à des manifestations d'hostilité de la part d'une majorité des délégués. Ils devaient se souvenir qu'au moment où la conférence de 1905 avait élaboré les « Bases » sur lesquelles un accord international semblait possible, cette conférence avait délibérément évité d'y introduire des clauses relatives au contrôle, et que le délégué allemand avait même posé l'élimination de cette question de l'ordre du jour, comme condition à la participation de son gouvernement à la conférence diplomatique.

Si maintenant les Anglais faisaient de la réglementation internationale du contrôle une condition « sine qua non » de leur présence à la conférence diplomatique, c'était susciter au Conseil Fédéral suisse des difficultés qui, à première vue, apparaissaient insurmontables et qui risquaient de compromettre le succès de l'initiative dans son ensemble.

Si, en effet, les « conditions » anglaises avaient fait renoncer d'autres délégations à se rendre à Berne, empêchant ou retardant ainsi la signature des premières conventions internationales de protection ouvrière, la diplomatie britannique eût été responsable d'une situation probablement grosse de conséquences pour le monde ouvrier.

Mais ce coup de théâtre n'eut heureusement pas de suites graves. Il ne provoqua pas de crise immédiate, et tous les gouvernements maintinrent leur décision d'envoyer leurs délégués à Berne.

Le gouvernement suisse, chargé d'organiser la conférence, dut se garder de manifester son approbation des conditions anglaises, bien que celles-ci fussent accueillies en Suisse avec une

(Voir *Actes de la Conférence diplomatique pour la Prot. Ouvr.* Berne 1906, pp. 20, 21).

Depuis 1905, la majorité conservatrice avait cédé la place, au Parlement britannique, à une majorité libérale. Le point de vue du gouvernement à l'égard des problèmes du travail s'est ainsi sensiblement modifié.

sympathie évidente. Conjointement avec sa deuxième circulaire, le Conseil Fédéral avait soumis le « Projet de Convention internationale sur l'interdiction du Travail de nuit pour les femmes employées dans l'industrie », projet qui en 8 articles reprenait en due forme les « Bases » de 1905. « Quant aux intéressantes propositions du gouvernement britannique », se limitait à déclarer la circulaire, — « il appartiendra à la conférence elle-même d'en décider. »

Par une troisième circulaire, (précédant de quinze jours la date fixée pour l'ouverture de la Conférence), le Conseil Fédéral publiait quelques « Précisions » fournies par le gouvernement britannique.

« A notre demande », — disait ce dernier document, — « le Ministère britannique des Affaires Etrangères a précisé ses propositions... Nous sommes autorisés à vous donner, à titre strictement confidentiel, connaissance de la rédaction actuelle de ces propositions. Elles sont ainsi conçues :

« A.

A chacun des Etats Contractants incombe le soin de prendre les *mesures administratives* qui seraient nécessaires pour assurer sur son territoire l'exécution précise des dispositions de la présente Convention (24).

« B.

Les Hautes Parties contractantes conviennent de créer une *Commission Permanente*, chargée de surveiller l'exécution des dispositions de la présente Convention.

Cette Commission sera composée de Délégués des divers Etats contractants.

Sa première réunion aura lieu à..., la Commission choisit son Président et le lieu de sa prochaine réunion.

Chacune des Hautes Parties contractantes pourra être représentée à la Commission par un délégué ou par un Délégué et des Délégués adjoints...

La Commission aura pour mission d'émettre un avis sur les questions litigieuses et les *plaintes* qui lui seront soumises. Elle n'aura qu'une mission de constatation et d'examen. Elle fera sur

(24) Il s'agit de la Convention concernant le travail de nuit des femmes.

toutes les questions et plaintes qui lui seront soumises, un *rapport* qui sera communiqué aux Etats intéressés.

En dernier ressort, une question en litige sera, sur la demande d'une des Hautes Parties contractantes, soumise à l'*arbitrage*.

Pour assurer l'exécution des dispositions qui précèdent, les Hautes Parties contractantes se *communiqueront* par la voie diplomatique les *lois, arrêtés et règlements* dans l'espèce qui sont ou seront en vigueur dans le pays, ainsi que les pièces justificatives.

« Dans le cas où les Hautes Parties contractantes seraient disposées à réunir des Conférences au sujet de questions industrielles, la Commission se chargera d'en discuter le programme et servira de moyen pour les échanges de vues préliminaires. (25) »

En examinant ces *Précisions*, nous y retrouvons bien des éléments des propositions suisses de 1890 et de 1905, et de plus, quelques intéressantes idées nouvelles. L'Angleterre proposait en somme un contrôle mutuel, basé sur les services administratifs nationaux de surveillance, et l'échange diplomatique des rapports concernant l'exécution formelle des accords, ainsi que la création d'une commission permanente de contrôle, investie de certaines attributions judiciaires et d'une cour d'arbitrage pour la solution éventuelle de questions litigieuses.

Cette organisation du contrôle de l'exécution devait cependant se limiter pour l'instant à la convention touchant l'interdiction du travail industriel de nuit des femmes. Une stricte surveillance de son application s'imposait d'ailleurs avec plus de rigueur que pour la convention du phosphore ; et ce, pour diverses raisons. Déjà le « vœu final » relatif au contrôle, voté par la conférence de 1905, s'était uniquement référé à cette convention. Les infractions à la convention du phosphore pouvaient être aisément décelées par l'examen des produits, tandis que les heures de travail nocturne imposées aux femmes, contrairement à la convention, ne révélaient pas de la même manière. Le contrôle de l'exécution de la convention du phos-

(25) Voir *Actes de la Conférence Diplomatique pour la Protection Ouvrière*, Berne 1906, pp. 29/30 et *Bulletin de l'O. I. T.*, 1906. N. 7, 8, p. XXIX, aussi E. FREY, *Die Diplomatenkonferenz von 1906*, dans Heft 18 de la Schweiz. Vereinigung zur Förd. d. gesetzl. Arbeiterschutzes, Berne 1907 et MAX DRECHSLER, *Le Traité de Versailles*, p. 36.

phore pouvait être confié aux autorités douanières, lesquelles sont à même de surveiller les importations et les exportations d'allumettes. En outre, les infractions éventuelles sur le marché intérieur eussent été facilement constatées et dénoncées par la concurrence. Le contrôle du travail de nuit, par contre, pré-supposait l'organisation d'un service de surveillance spéciale et approprié à chaque pays. L'application de cette convention dépendait surtout de la rigueur de l'inspection du travail. C'est ce qui explique pourquoi le vœu de 1905 et les conditions anglaises de 1906 exigèrent, de la part des Etats contractants, certaines garanties quant aux fonctionnements de leurs services d'inspection nationaux (26).

Le fait que les conditions anglaises n'avaient pas empêché les autres puissances de reprendre les discussions internationales ne saurait pourtant être interprété comme une adhésion tacite. La conférence une fois ouverte, l'assemblée nomma immédiatement une commission spéciale chargée d'examiner dans le détail les propositions britanniques relatives au contrôle. Elles furent soumises à l'assemblée plénière, le 18 septembre 1906, et en revinrent sensiblement réduites. En voici la première partie qui, s'inspirant du vœu de 1905, fut adoptée sans opposition :

« A chacun des Etats contractants incombe le soin de prendre les *mesures administratives* qui seraient nécessaires pour assurer sur son territoire l'*exécution précise* des dispositions de la présente Convention.

« Les Hautes Parties contractantes *se communiqueront* par la voie diplomatique les lois et règlements sur la matière de la présente convention qui sont ou seront en vigueur dans le pays ainsi que les *rapports périodiques* concernant leur application. » (27) »

L'Angleterre avait groupé dans cette partie, les garanties exigées pour les services nationaux de contrôle (exécution ma-

(26) Voir Stéphan BAUER : « *Fortgang und Tragweite der Internationalen Arbeiterschutzverträge* » dans Heft 38 [1913] p. 9 der Schweiz. Vereinigung zur Förderung des Internationalen Arbeiterschutzes.

(27) Voir *Actes de la Conférence Diplomatique* pour la Protection Ouvrière, Berne 1906, p. 68.

lérielle de la convention, soumission au contrôle mutuel par l'échange des rapports) et pour les communications diplomatiques (exécution formelle de la Convention).

Un brillant plaidoyer du jeune parlementaire anglais, M. H. SAMUEL, attira l'attention des délégués sur l'importance de garanties concrètes pour l'application de la convention (28).

M. SAMUEL annonça que, si un système de surveillance correspondant au vœu unanime de la conférence préliminaire, recevait l'approbation des diplomates, l'Angleterre se déclarerait satisfaite. « Mais, ajoutait-il, comme il se pourrait que le « vœu » de 1905 soit allé au-delà de ce que quelques pays sont prêts à accepter, nous proposons que les Puissances contractantes s'engagent au moins à ce que des mesures administratives *de n'importe quel genre* soient prises pour l'accomplissement de leurs obligations. »

Le souci britannique de posséder des garanties concrètes touchant l'application de cette convention pouvait être interprété comme une manifestation de méfiance quant à l'exécution par les autres Etats de leurs obligations contractuelles. Tout en appuyant la proposition anglaise, dit à ce propos le délégué français, il va de soi qu'aucun gouvernement n'entend se soustraire aux obligations résultant pour lui de la convention. »

Les diplomates ont toujours aimé à « se jeter de la poudre aux yeux »; avait dit malicieusement SINZOF en d'autres circonstances !

Après avoir été adoptée à l'unanimité, la première partie des propositions britanniques fut incorporée, sous forme d'un ar-

(28) Voici comment s'exprimait M. Samuel : « ...Maintes fois il est arrivé dans l'histoire de tous les pays que les lois conçues en termes assez libéraux soient restées partiellement, sinon entièrement, inefficaces. Je pourrais vous citer des cas où des lois votées par le Parlement britannique sont restées lettre morte parce que l'exécution en était confiée aux autorités locales qui, souvent, ne se sont pas souciées de mettre les dispositions de la loi à exécution... Si, dans le cas actuel, de telles conséquences venaient à se produire dans l'un ou l'autre pays, nous manquerions le but que nous visons, et l'on trouverait que les Conventions Internationales conclues pour régler les questions ouvrières ne servent qu'à donner lieu à des expressions de bienveillance qui ont peu de valeur effective... » (voir *Actes de la Conférence*, etc. pp. 57 ss.).

ticle 5, au texte de la première Convention, et d'un article 2 à celui de la convention du phosphore (29).

Un accueil moins favorable fut réservé à leur deuxième partie. S'inspirant d'un passage de la Convention des Sucres du 5 mars 1902 (qui avait institué une commission internationale de contrôle investie de certaines attributions rogatoires), les Anglais avaient proposé, pour la convention sur le travail de nuit des femmes, un article 5 bis ainsi conçu :

« Les Hautes Parties contractantes conviennent de créer une *Commission* chargée de surveiller l'exécution des dispositions de la présente Convention.

Cette commission sera composée de délégués des divers Etats contractants. Sa première réunion aura lieu à... ; la Commission choisit son Président et le lieu de sa prochaine réunion.

Chacune des Hautes Parties contractantes pourra être représentée à la commission par un délégué ou par un délégué et des délégués-adjoints...

La Commission aura pour mission d'émettre un *avis* sur les *questions litigieuses* et les *plaintes* qui lui seront soumises.

Elle n'aura qu'une mission de constatation et d'examen. Elle fera sur toutes les questions et plaintes qui lui seront soumises un rapport qui sera communiqué aux Etats intéressés.

En dernier ressort une question en litige sera, sur la demande d'une des Hautes Parties Contractantes, soumise à l'*arbitrage*.

Dans le cas où les Hautes Parties Contractantes seraient disposées à réunir des conférences au sujet de la condition des travailleurs, la commission se chargera d'en discuter le programme et servira d'organe pour les échanges de vue préliminaires. (30) »

(29) Par une légère modification apportée au texte définitif de l'alinéa 1^{er}, les mots « l'exécution précise » furent remplacés par « la stricte exécution » : — « Convention internationale de 1906 relative à l'interdiction du travail de nuit des femmes » :

« ...

« Art. 6 : Chacun des Etats contractants doit avoir soin de prendre les mesures administratives nécessaires pour assurer dans son territoire la stricte exécution des dispositions de la présente Convention.

Les Gouvernements se communiqueront par voie diplomatique les lois et règlements relatifs à l'objet de la présente convention, lesquels sont et seront en vigueur dans leurs Etats, comme également les rapports périodiques concernant l'application de ces lois et règlements ».

« Convention du phosphore », textuellement identique (*Actes de la Conférence Dipl. pour la Prot. Ouvr. Berne 1905*, pp. 153 et 162).

(30) Voir *Actes de la Conférence Diplomatique pour la Protection Ouvrière*, Berne 1906, pp. 70/71.

Voici l'organe international central de contrôle de l'application faisant à nouveau l'objet de débats diplomatiques. La Suisse, en effet, en avait envisagé la création soit dès 1890, à Berlin, soit en 1905 à Berne (31).

Nous avons déjà signalé quelques traités bilatéraux sur le Travail. Celui de 1904, notamment, entre la France et l'Italie, avait établi pour les Etats contractants un régime uniforme de contrôle national s'étendant à toute la protection ouvrière en vigueur dans les deux pays, tandis que d'autres accords bilatéraux avaient institué un contrôle mutuel limité à l'exécution des dispositions stipulées, par la convention même.

La *réciprocité* des charges et des avantages était demeurée le principe dominant de ce contrôle. Peu à peu, toutefois on s'était persuadé que, si la réciprocité des engagements offrait une bonne base à l'exécution des accords commerciaux, il n'en était pas de même pour ce qui est de la protection ouvrière. On s'aperçut que les parties contractantes, après avoir signé un accord relatif à la protection ouvrière, n'étaient plus libres d'adapter à celui de l'autre partie, leur mode d'exécution des engagements souscrits. Une fois une réforme passée dans la législation, — dans l'intérêt des ouvriers et de la nation entière, — elle est définitive, et l'on ne fera plus de pas en arrière, même si un voisin n'exécute pas la convention » (32). D'où la nécessité de créer un organe super-national investi des attributions nécessaires pour surveiller l'exécution des conventions dans les différents pays contractants, et pour en *assurer* l'application matérielle au cas où une plainte serait déposée par l'une des parties.

Dans un plaidoyer admirable et lors de maintes répliques au cours des débats, le représentant britannique s'efforça de rallier les autres délégations à ces idées. « Il est possible, déclara-t-il, que la convention soit signée, que des lois soient adoptées, mais il se peut aussi que, dans le domaine de l'application des textes légaux, il ne se réalise pas grand'chose. Le but d'une telle

(31) Voir ci-dessus pp. 49/50 et p. 52.

(32) Voir E. MAHAIM, *La Protection Ouvrière Internationale*. Extrait de la *Revue Économique Internationale*, Bruxelles 1906, pp. 11/12.

convention, c'est-à-dire la suppression de la concurrence illécite, serait manqué. Il nous paraît donc nécessaire d'obtenir la certitude que les dispositions de la convention seront strictement observées, et de préciser la procédure réglant les questions qui en peuvent résulter. Le gouvernement de Sa Majesté britannique a examiné soigneusement de quels moyens on se servirait. Pareilles questions doivent-elles donner lieu à une correspondance diplomatique qui sera peut-être longue et qui n'aboutira probablement à aucun résultat ? Doit-on avoir recours à l'arbitrage international pour régler un différend sur une question probablement de détail ? Une conférence de diplomates doit-elle se réunir pour discuter des difficultés peu importantes par les mêmes moyens dont les Puissances se serviraient pour parvenir à de nouveaux accords importants ? A notre avis, un moyen quelconque est nécessaire ; mais aucun de ceux-là n'est satisfaisant, aussi proposons-nous dans l'article que nous avons l'honneur de vous soumettre, que, pour atteindre le but désiré, une *commission* soit formée, qui serait permanente dans sa constitution, mais dont les réunions seraient intermittentes » (33).

La discussion qui suivit fut des plus animées. Dérogeant à la procédure de la Commission Internationale instituée par la Convention des Sucres, la commission internationale ainsi envisagée ne devait pas être investie de « pouvoirs souverains », et nul parlement, nul gouvernement ne pouvait être forcé de suivre ses « conseils ». « En cas de désaccords continus, — expliqua le délégué britannique — nous proposons que l'on ait recours à des représentations par voie diplomatique, et, si besoin est, à l'arbitrage. » Dès le début, les Anglais cherchèrent à dissiper le soupçon exprimé çà et là que le nouvel organisme « pouvait avoir quelque ressemblance avec un tribunal international » : il faut néanmoins convenir avec MAHAÏM que les attributions prévues pour la « commission » ressemblaient fort à celles d'un tribunal. Elle devait en effet accueillir des *plaintes*, examiner des *questions litigieuses*, et émettre des *avis*.

(33) Voir *Actes* etc. 1906, pp. 72-74.

« N'est-il pas vrai, fait observer MAHAÏM, qu'il y a des avis qui valent des sentences ? (34) »

Quoi qu'il en soit, à l'instar des discussions de 1890 et de 1905, l'idée d'une commission internationale de contrôle, pourvue d'attributions superposées à celles des Etats contractants, heurtait la notion traditionnelle de souveraineté nationale à laquelle une partie des autres diplomates se sentaient encore solidement attachés.

Les chances de réalisation du projet anglais paraissaient donc bien faibles, au moment où la délégation française présenta un contre-projet plus conciliant. La nature des amendements fut surtout de caractère psychologique. Les Français s'étaient efforcés de toucher le moins possible à la substance de la proposition anglaise, tout en la rendant plus facilement acceptable aux partisans de la souveraineté nationale :

« Contre-projet de la délégation française :

Modifier comme suit l'art. 5 bis, proposé par la délégation de la Grande-Bretagne :

Alinéa 1. — Les Hautes Parties contractantes conviennent de créer une commission qui sera chargée de donner son avis à la *demande* d'un ou de plusieurs des Etats signataires, sur les questions que pourrait soulever l'interprétation ou l'exécution de la présente Convention.

Alinéa 2. — (conforme).

Alinéa 3. — (conforme).

Alinéa 4. — (conforme).

Alinéa 5. — (à supprimer) (ses éléments ont passé dans le nouvel Alinéa I.).

Alinéa 6. — Cette Commission n'aura qu'une mission de constatation et d'examen. Elle fera, sur les questions qui lui seront soumises, un rapport qui sera communiqué aux Etats intéressés.

Alinéa 7. — Toutefois, les questions d'interprétation et d'exécution qui auront été examinées par la commission pourront être soumises à l'arbitrage. Les arbitres sont désignés par la commission d'une part, et, d'autre part, par le ou les Etats participants qui contestent l'avis de la commission.

Alinéa 8. — (conforme). (35) »

(34) Voir MAHAÏM, « *La Protection Ouvrière Internationale, La Convention de Berne* » etc. (1906), p. 15.

(35) Un deuxième projet d'amendement à la proposition anglaise avait été

Le délégué de la France avait ainsi décrit les intentions du contre-projet : « L'amendement... a pour but de préciser les garanties que devra offrir la commission... Elle se composerait de représentants de tous les Etats ; elle ne fonctionnerait qu'à la demande d'un ou de plusieurs des Etats signataires ; enfin elle se bornerait à donner des avis. » Pour éviter de susciter une opposition, les Français proposèrent de supprimer les mots « surveiller » et « plaintes ». Pratiquement, la commission devait toujours émettre ses « avis » sur des questions d'interprétation ou d'exécution de la convention, et ses avis devaient au besoin être soumis à l'arbitrage. D'autre part, il fut expressément stipulé que la commission n'interviendrait qu'à la demande d'une des parties.

La Commission prévue par le contre-projet français aurait été sans aucun doute un instrument efficace de contrôle. Mais l'amendement ne parvint pas à convaincre les adversaires. Peut-être leur hostilité à l'égard des propositions britannique et française fut-elle moins accentuée, et en tout cas moins unanime que celle manifestée contre les projets suisses de 1890 et de 1905. Il n'en reste pas moins que l'idée d'une commission internationale de surveillance continua de se heurter à l'opposition résolue des délégués allemands, austro-hongrois et belges. Bien que les Anglais eussent limité formellement leur rôle à une pure « mission de constatation et d'examen », les représentants des pays mentionnés déclarèrent le projet absolument inconciliable avec la conception de la souveraineté nationale que se faisaient leurs gouvernements. L'essence des principales critiques formulées par M. von BüLOW, délégué allemand, fut que dans une commission internationale de ce genre, le représentant de chaque Etat, seul à connaître à fond la législation

déposé par le délégué de la Suède, qui pourtant se limita à des modifications de pure forme :

« 1^{er} alinéa de l'art. 5 bis : Le mot « surveiller » ne cadre pas avec les dispositions des alinéas 5 et 6. Il faudrait le remplacer par « suivre », ou bien « suivre avec attention ».

Mais, informé du contre-projet français, le délégué suédois retira sa proposition pour se rallier à celle des Français (voir *Actes de la Conf.* pp. 71 ss.).

nationale, pouvait être mis en minorité par les autres membres de la commission — hypothèse, à ses yeux, inadmissible. Le délégué allemand ne pouvait admettre cette idée que, dans le domaine de conventions internationales, il ne s'agit pas, comme dans celui des traités-contrats, de la conciliation d'intérêts *divergents*, mais au contraire de l'exécution d'une *volonté commune*. « Si l'on veut réaliser vraiment cette volonté — commenta le professeur Scipione GEMMA (36), — il faut être prêt à renoncer à certaines susceptibilités, d'autant plus que la garantie internationale empêchera normalement l'inexécution d'un accord ; la menace d'inexécution de la part de l'autre partie, qui répond à une nécessité logique et pratique quand il s'agit de sauvegarder deux intérêts opposés, devient absurde et inapplicable quand il s'agit d'exécuter une volonté commune. Refuser dans de telles conditions la constitution d'un organe commun qui eût facilité la réalisation de la volonté commune par la coordination des moyens, ne semble pas avoir été la meilleure façon de prouver la sincérité et l'ardeur de nos intentions. »

Le délégué belge motiva son hostilité d'abord par le fait qu'il avait reçu mandat de son gouvernement de ne signer aucune convention ni protocole additionnel portant création d'une commission internationale. Et il ne manqua pas d'ajouter que, à son avis personnel, la « voie naturelle » pour trancher des questions litigieuses était la réunion de nouvelles conférences internationales (37). Dans son commentaire sur la conférence, le professeur MAHAÏM ne partagea pas le point de vue exprimé par ses compatriotes. Il se rallia au contraire à l'avis de la délégation de la Grande-Bretagne, et jugea qu'une commission internationale de contrôle était le seul moyen praticable et véritablement utile pour assurer l'exécution des conventions de travail. Tout recours à la correspondance diplomatique, ou toute réunion de conférences lui apparaissaient comme des moyens inefficaces. MAHAÏM reprochait sévèrement à la délè-

(36) Voir Scipione GEMMA, « *Il Diritto Internazionale del Lavoro*, Rome 1912, pp. 50/51. Actes de la Conférence etc. 1906. pp. 76 et 98.

(37) Voir *Actes* etc. 1906, p. 102.

gation belge son attitude hostile à la Commission internationale de contrôle, « cette sorte de vigie et de gardienne des engagements pris, qui recevrait de tous des renseignements et des documents, qui saurait ce que l'on fait dans chaque Etat, et leur constituerait à chacun un dossier de leurs fautes comme de leurs mérites... Je ne puis m'empêcher de constater », écrit-il, « que cette attitude elle-même n'est pas de bon augure pour le progrès de la législation du travail en Belgique. La commission permanente eût restreint, à coup sûr, la liberté des gouvernements mal disposés ; mais pour les autres, quel appui et quel secours ! Notre très habile diplomatie s'est déployée, je le crains, au service d'une cause qui n'est pas celle du progrès » (38).

La Suisse, qui depuis 1890, ne s'était lassée de proposer, mais toujours sans succès, une autorité internationale pour le contrôle de l'exécution des conventions internationales de travail, avait naturellement accueilli avec une sympathie particulière le projet anglais de 1906. En sa faveur, ou en faveur du contre-projet français, s'étaient prononcés également les délégués de l'Italie, du Luxembourg et de la Suède, tandis que les délégués des Pays-Bas et du Danemark déclaraient devoir consulter au préalable leurs gouvernements sur cette question qu'ils estimaient d'une importance extraordinaire.

Un accord n'ayant pu être obtenu sur la base des propositions anglaise et française, la Suisse tenta une dernière solution compromissive. D'accord avec les délégations britannique et française, elle soumit un deuxième contre-projet qui, dans la plus large mesure possible, essayait de tenir compte des arguments présentés :

« Contre-projet de la Délégation suisse :

Dans le but d'assurer la plus grande unité possible à la réglementation qui sera édictée en conformité de la présente convention, les diverses questions ayant trait à ladite convention, que celle-ci aurait laissées dans le doute, pourraient être, par une ou plusieurs des Parties contractantes, soumises à l'appréciation d'une commission où

(38) Ernest MAHAIM, *La Protection Ouvrière Internationale « La Convention de Berne et l'Assemblée de Genève »* (1906), p. 17.

chaque Etat co-signataire serait représenté par son délégué ou un délégué et des délégués-adjoints.

Cette commission aura une mission purement *consultative*. En aucun cas, elle ne pourra se livrer à *aucune enquête* ni s'immiscer en quoi que ce soit dans les actes administratifs ou autres des Etats.

Elle fera sur les questions qui lui seraient soumises un rapport qui sera communiqué aux Etats contractants.

Cette commission pourra, en outre, être appelée :

1° A donner son avis sur les conditions d'équivalence auxquelles peuvent être acceptées les adhésions des Etats hors d'Europe, ainsi que des possessions, colonies, protectorats, lorsque le climat ou la condition des indigènes exigeront des modifications de détail de la convention ;

2° A servir d'organe pour l'échange de vues préliminaire au cas où les Hautes Parties contractantes seraient d'accord sur l'utilité qu'il y aurait à réunir de nouvelles conférences au sujet de la condition des travailleurs.

La commission se réunira sur la demande de l'un des Etats contractants, mais pas plus d'une fois par année, sauf entente entre les Etats contractants pour une réunion supplémentaire en raison de circonstances exceptionnelles. Elle s'assemblera dans chacune des capitales des Etats contractants d'Europe successivement et dans l'ordre alphabétique.

Les Hautes Parties contractantes se réservent la faculté de soumettre à l'*arbitrage*, conformément à l'art. 16 de la convention de la Haye, les questions que soulèverait la présente convention même si elles ont été l'objet d'un avis de la commission prévue à l'Art... » (39).

Il est fort intéressant de voir comment, depuis les « Précisions anglaises » ayant précédé l'ouverture de la conférence jusqu'au dernier contre-projet de la délégation suisse, les attributions de la commission internationale de contrôle furent progressivement réduites et privèrent finalement l'organe international tant réclamé de ses principales prérogatives destinées à assurer l'application effective des Conventions du Travail.

Les « Précisions » avaient proposé une commission « permanente » ; la première proposition anglaise ne mentionnait déjà plus qu'une commission dont, selon les explications du délégué anglais, les réunions seraient intermittentes. Le contre-projet

(39) Voir *Actes de la Conf. Diplomatique pour la Prot. ouvr.* Berne, pp. 99/100.

français priva la commission de sa compétence à recevoir des « plaintes » et à « surveiller » elle-même l'exécution. La mission de l'organe international se bornait à une fonction consultative en ce qui concernait certaines questions d'interprétation ou d'exécution de la convention visée. Le dernier contre-projet suisse mutila la commission internationale jusqu'à limiter ses fonctions à interpréter la convention et à préparer des conférences ultérieures éventuelles ; elle ne disposait plus de droits de vue quant à l'exécution de la convention, et toute enquête lui était expressément interdite. Comme ce dernier projet excluait clairement toute immixtion de la commission dans les affaires intérieures des Etats contractants, on aurait pu s'attendre à une adhésion de la part des délégations « difficiles ». Mais celles-ci semblaient résolues à ne pas admettre le principe d'une commission internationale, quelle que fut sa mission. D'accord avec les délégations de l'Autriche-Hongrie et de la Belgique, le délégué allemand M. von Bülow renouvela son veto, affirmant que « la proposition concernant une commission permanente demeurerait inacceptable..., quelle que fut sa forme et quelles que fussent les modifications qu'on y apporterait » (40).

Le Danemark, les Pays-Bas, le Portugal et l'Espagne avaient fini par se rallier au projet de commission internationale. Le délégué espagnol en était même devenu un avocat résolu, proclamant qu'il était « indispensable de créer une commission internationale qui servît en même temps de centre des rapports à établir entre les divers pays, et de centre de renseignements appelé à répondre aux questions qui seraient soumises à son étude et à son examen » (41).

Les discussions sur cette commission avaient débuté le 18 septembre 1906. Pendant huit jours, tout fut tenté pour harmoniser les avis contradictoires, mais, on l'a vu, ce fut en vain. Le 26 septembre, il fut décidé d'éliminer ce point de l'ordre

(40) Voir réplique de M. von Bülow, dans *Actes de la Conférence Dipl pour la Prot. Ouvr.* Berne 1906, p. 99.

(41) Voir *Actes de la Conférence Dipl. pour la Prot. Ouvr.*, Berne 1906, p. 108.

du jour. Une situation analogue s'était déjà présentée en 1905, lors de la discussion des propositions suisses. A ce moment, M. MILLERAND, avait fait voter le « vœu » qui fut inséré dans le protocole. En 1906, on tenta de suivre la même voie. Les délégations favorables à la commission internationale formulèrent le « vœu » ci-après qui, pourtant, ne recueillit pas, cette fois, l'agrément des adversaires :

« Vœu final » de 1906 :

« Au moment de procéder à la signature de la convention sur le travail de nuit des femmes, les délégués du Danemark, de l'Espagne, de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie, du Luxembourg, des Pays-Bas, du Portugal, de la Suède et de la Suisse,

Convaincus de l'utilité d'assurer la plus grande unité possible à la réglementation qui sera édictée en conformité de la présente convention,

Emettent le *vœu* que les diverses questions ayant trait à ladite convention... puissent être... soumises à l'appréciation d'une *commission* où chaque Etat co-signataire serait représenté par un délégué ou par un délégué et des délégués-adjoints.

« Cette commission aurait une mission purement consultative. En aucun cas, elle ne pourrait se livrer à aucune enquête ni s'immiscer en quoi que ce soit dans les actes administratifs ou autres des Etats.

Elle ferait sur les questions qui lui seraient soumises un rapport qui serait communiqué aux Etats contractants..

Cette commission pourrait, en outre, être appelée :

1. A donner son avis sur les conditions d'équivalence auxquelles peuvent être acceptées les adhésions des Etats hors d'Europe...

2. Sans préjudicier à l'initiative de chaque Etat contractant, à servir d'organe pour l'échange de vues préliminaire, au cas où les Hautes Parties contractantes seraient d'accord sur l'utilité qu'il y aurait à réunir de nouvelles conférences au sujet de la condition des travailleurs...

Il serait entendu que les Etats contractants se réserveraient la faculté de soumettre à l'arbitrage conformément à l'art. 16 de la convention de la Haye, les questions que soulèverait la convention en date de ce jour, même si elles avaient été l'objet d'un avis de la commission. »

Par les deux alinéas finals, les délégations signataires invitaient le gouvernement suisse à tenter une dernière fois de

gagner les adversaires à l'idée du vœu, au moins sous cette forme simplifiée :

« Les délégués précités demandent au gouvernement suisse, qui accepte, de vouloir bien, jusqu'à la clôture du procès-verbal de dépôt des ratifications de la convention, continuer les pourparlers pour l'adhésion au présent vœu des Etats dont les délégués ne l'auraient pas signé.

Ce vœu serait transformé en convention par les Etats contractants, à la diligence du gouvernement suisse, dès qu'il aurait reçu l'adhésion de tous les Etats signataires de la convention. »

« Berne, le 26 septembre 1906 » (42).

Le vœu ne fut jamais transformé en convention, les adversaires étaient demeurés inflexibles jusqu'à la clôture de la conférence. Mais alors même qu'ils eussent adhéré finalement à ce vœu basé sur le contre-projet suisse, l'organisation du contrôle international de l'application de la protection ouvrière en aurait difficilement tiré des avantages considérables. La commission internationale, telle qu'elle résultait du vœu final de 1906, ne possédait plus les attributions suffisantes pour exercer, dans les différents pays, un contrôle véritable du mode d'application des lois de protection ouvrière.

Malgré son échec en matière de contrôle international, la

(42) Voir *Actes de la Conférence Dipl. pour la Prot. Ouvr.*, Berne 1906, pp. 139 ss. — L'hostilité de l'Allemagne et de l'Autriche-Hongrie à l'égard d'un organe international de coordination et de contrôle s'expliquait par l'attachement de ces pays au principe traditionnel de souveraineté nationale qui paraissait le mieux servir leurs intérêts économiques, à l'époque. Quant à la Belgique, elle abandonnera très vite son attitude hostile aux organismes internationaux. Les motifs de sa conduite à Berne en 1906 ne sont pas entièrement clairs. Le Professeur belge Sinzot a affirmé, en défense des thèses de la délégation de son pays à Berne, que si un « plan soigneusement détaillé de commission consultative eût été dressé, les Belges n'auraient pas manifesté d'opposition ». Il prétendait que les projets bernois de commission internationale, manquant de garanties suffisantes, avaient constitué un sérieux danger d'étranglement pour les petits Etats économiquement actifs, mais politiquement faibles (Ignace SINZOT, *Les Traités Internat.*, pp. 134, 135). Mahaim n'avait pas été de cet avis. Il avait jugé suffisantes les garanties offertes par le projet anglais dont les petits Etats industriels, loyaux dans l'exécution de leurs obligations internationales, auraient tiré des avantages incalculables. Quoi qu'il en soit, en 1919 les deux courants d'idées se trouvent conciliés en Belgique, qui militera alors résolument dans les rangs des partisans de l'organe international de contrôle.

conférence de 1906 eut des répercussions heureuses. Toutes les questions ayant trait au contrôle international en ce domaine avaient été examinées soigneusement au cours d'assises officielles, et la presque totalité des délégués s'était déclarée prête, en principe, à accepter les restrictions de la souveraineté nationale nécessaires pour permettre la création d'un organe international de contrôle.

Un hasard heureux fera qu'un jour, les principaux adversaires de la Commission internationale du contrôle, qui avaient empêché sa réalisation en 1906, seront parmi les vaincus de la guerre ; leur attitude n'influencera plus l'élaboration de la nouvelle Charte du Travail. L'organisme international du contrôle en matière de protection ouvrière, dont les bases remontent à Berlin et dont le développement se poursuit à Berne, sera officiellement créé à Genève, dans le cadre de la nouvelle Organisation Internationale du Travail.

§ 8. — LE CONTROLE INTERNATIONAL « OFFICIEUX » EXERCÉ DEPUIS 1906 PAR L'ASSOCIATION INTERNATIONALE POUR LA PROTECTION LÉGALE DES TRAVAILLEURS, ET LA CONFÉRENCE INTERNATIONALE « CONSULTATIVE » DE 1913 A BERNE.

La Conférence diplomatique de 1906 qui avait abouti à la signature des deux premières conventions internationales relatives à la protection ouvrière, s'était donc bornée à établir une surveillance *nationale* de leur exécution, exercée par les organes administratifs de chaque Etat et renforcée par l'obligation internationale des Etats signataires d'échanger entre eux par voie diplomatique les documents justificatifs de l'application formelle et matérielle.

Ce système de contrôle ne fut pas entièrement inefficace. Il incita beaucoup d'Etats à réviser leurs services d'inspection du travail, ou, s'ils n'en avaient pas encore, (comme, par exemple, l'Espagne), à en instituer (43).

Mais ce contrôle qui reposait entièrement sur la bonne foi des Parties contractantes, présentait des lacunes considérables

(43) Voir St. BAUER, *Fortgang und Tragweite*, etc., p. 9.

et n'offrait pas aux Etats intéressés de garanties concrètes.

Les efforts tentés à Berne, en faveur d'une commission internationale n'ayant pas abouti à une réalisation officielle, l'Association Internationale pour la Protection légale des Travailleurs assuma officieusement une partie de ce rôle. Depuis 1900, l'Association possédait à Bâle son bureau international permanent ; celui-ci semblait pouvoir devenir un centre idéal pour la coordination « officieuse » du contrôle exercé par des organes nationaux, ainsi que pour la publication adéquate des renseignements.

C'est ainsi qu'au lendemain de la clôture de la conférence de 1906, les délégations de l'Association se réunirent à Genève et décidèrent d'inviter les sections nationales à fournir au bureau bâlois toutes informations utiles pour établir un premier rapport comparatif général sur le mode d'exécution de la Convention dans les différents Etats. Ce rapport, qui devait donner tous les renseignements sur l'organisation et le mécanisme des services nationaux du contrôle, fut achevé en 1910 (44). Sa publication, nous l'avons déjà relevé, contribua fortement à l'uniformisation des systèmes nationaux de contrôle, tout en constituant elle-même une source d'information des plus précieuses sur la mise en application de la protection ouvrière dans les divers pays.

Dès la signature des deux conventions du travail en 1906, l'association avait institué une surveillance internationale permanente du mode de leur exécution. Les sections nationales devaient informer l'Association de tous les cas d'inexécution, et l'on est en droit d'affirmer que, dans la période allant de 1906 jusqu'à la constitution de l'Organisation Internationale du Travail à Genève, le Bureau de Bâle a exercé en fait les fonctions essentielles de la commission internationale envisagée par le projet anglais de 1906, et en a même dépassé les attributions. Par principe, l'association ne limitait pas son contrôle à l'exécution des seules conventions internationales ; elle s'intéressait également au degré d'application effective de la légis-

(44) Voir notre exposé détaillé ci-dessus, pp. 35 et suiv.

lation protectrice nationale. Pour se rendre compte de la portée de ce contrôle, il suffit de relire certains comptes rendus des assemblées générales de l'Association. « Tout en étant hautement satisfaits que ces deux conventions de travail aient atteint une extension toujours croissante », — déclare par exemple celui de la VII^e assemblée générale (1912), — « nous devons cependant déplorer plusieurs cas d'*exécution imparfaite* de la part de quelques pays signataires. Quoique fort éloignés de vouloir nous arroger des attributions de contrôle (!), nous ne saurions nous abstenir de *dénoncer* de pareils cas et d'attirer l'attention des sections nationales sur de tels faits *en les invitant à nous en informer* dans leurs rapports trimestriels. Car il ne saurait y avoir le moindre doute que la tendance à conclure de nouvelles conventions internationales doive s'affaiblir dans les Etats qui veillent scrupuleusement à leur exécution impeccable, si ces conventions sont appliquées ailleurs d'une façon peu rigoureuse » (45).

Afin de mieux accomplir sa mission de vigie internationale surveillant l'exécution de la protection ouvrière, l'association fit de grands efforts pour aboutir à une *comparaison* des renseignements officiels échangés par les gouvernements signataires des conventions de 1906 en exécution des articles 5 et 2 respectivement de ces deux Conventions (46).

(45) Voir *Verhandlungsbericht der VII. Generalversammlung des Komitees der Internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz*, 1912, dans *Schriften*, N. 8 (1912), p. 33.

(46) De ces efforts témoigne, par exemple, la résolution prise par la VII^e Assemblée Générale de l'association (1912) :

« Exécution des conventions internationales du Travail ».

« I. — La VII^e Assemblée Générale invite celles des sections nationales qui ne l'auraient pas déjà fait, à transmettre à leurs gouvernements la motion concernant la réforme des statistiques officielles.

« II. — L'art. 5 de la convention internationale du 26 septembre 1906 concernant l'interdiction du travail de nuit industriel par les femmes ayant prévu que les Gouvernements échangeront par voie diplomatique les rapports périodiques concernant l'application des lois et règlements en exécution de cette convention, il est *désirable* que ces rapports soient publiés par les Etats signataires d'une manière *permettant à tous les autres Etats signataires de connaître le degré d'exécution* des conventions internationales de travail.

« III. — Etant donné que les questions posées aux paragraphes II et III des

La grande disparité des statistiques officielles, ainsi que celle des rapports périodiques des gouvernements (publiés en quinze langues différentes !) compliquait énormément une surveillance générale de l'application, et il devint notamment impossible de déterminer sur cette base, pour les divers pays :

1. Le nombre des ouvriers et des entreprises protégés ;
2. Le nombre des entreprises contrôlées et des ouvriers occupés ;
3. Le nombre des inspections uniques et répétées (en particulier des visites opérées la nuit, le dimanche, etc...) ;
4. Le nombre des infractions aux lois de protection ouvrière, des poursuites intentées, et les résultats obtenus par celles-ci.
5. La mesure dans laquelle les ouvriers et les organisations ouvrières exerçaient une influence sur l'exécution de la protection ouvrière (47).

Les efforts déployés par les sections nationales de l'association pour arracher à leurs gouvernements respectifs des concessions susceptibles de faciliter une comparaison internationale des rapports et des statistiques, n'avaient pas connu le succès.

Dans son rapport de 1912, le Bureau de Bâle faisait savoir à ce propos que les pétitions adressées aux gouvernements avaient, la plupart du temps, échoué. Pour atteindre néanmoins le but, il recommandait aux sections nationales de préparer une *convention* internationale spéciale ayant trait aux critères d'élaboration des rapports périodiques. Le Bureau avait préparé un projet détaillé qu'il entendait soumettre à la prochaine conférence internationale du travail (48).

propositions du Bureau ne pourraient être traitées actuellement, la VII^e Assemblée Générale invite le Bureau à s'entendre directement avec les différents gouvernements en vue de l'établissement de statistiques *comparables* permettant la publication, tous les quatre ans, du *rapport synthétique* sur l'exécution de la protection ouvrière ».

(Voir *Schriften der Internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz*, N. 8 (1913), pp. 49-50, 105, 6. Beilage p. 5).

(47) Extrait d'un discours de St. BAUER, président de l'Association Internationale, prononcé devant la Section de Berne en 1913.

(48) « *Grundsätze einer internationalen Uebereinkunft betreffend die Perio-*

Un inspectorat mondial du travail, tel qu'il avait été demandé au début par le programme de l'association, avait été reconnu irréalisable par la suite. Etienne BAUER, président de l'association, était d'ailleurs de l'avis que cette solution centraliste

dische Berichterstattung über die Durchführung der internationalen Arbeitsverträge. » (1912) :

« I. Da Art. 5 des internationalen Uebereinkommens vom 26. September 1906 betr. das Verbot der industriellen Nachtarbeit der Frauen vorgesehen hat, dass sich die Regierungen auf diplomatischem Wege die periodischen Berichte betr. die Durchführung der Gesetze und Verordnungen, die den Gegenstand dieses Uebereinkommens bilden, gegenseitig mitteilen, ist es wünschenswert, dass diese Berichte von den Signatarstaaten in einer Gestalt veröffentlicht werden, die einer jeden der Regierungen den Grad der Durchführung zu erkennen gestattet.

« II. Zu diesem Zweck sollen die Berichte wenigstens alle zwei Jahre veröffentlicht werden und enthalten :

1. Für alle *revidierten* Betriebe, die unter das Geltungsgebiet der internationalen Arbeiter-schutzverträge fallen, die Zahl der Betriebe und die Summe der beschäftigten Arbeiter, nach Industriezweigen gegliedert.

Die Zahl der Betriebe und ihres Personals, die öfter als einmal in einem Berichtsjahre revidiert worden sind, sind in dieser Aufstellung nicht einzubeziehen, sondern davon abge sondert darzustellen.

2. In der Uebersicht des revidierten Betriebspersonals sind Unterscheidungen vorzusehen nach dem Geschlecht, und innerhalb dieser beiden nach dem Alter und zwar so, dass Personen von weniger als 12, von 12-14, 14-16, 16-18, und über 18 Jahren in jeder Industrie unterschieden werden.

3. Die Zahl der Revisionen ist in diesem Berichte nach Industriezweigen darzustellen : Hierbei ist zwischen Tages- und Nachtrevisionen, solchen während der Ueberzeit und an Sonntagen, zu unterscheiden.

Unter Revisionen sind amtliche persönliche Besuche der Betriebe der unter 1 angeführten Betriebe während ihrer Betriebstätigkeit zu verstehen.

4. Für jede der unter 2 angeführten Arbeiterkategorien, die während der Betriebsperiode beschäftigt sind, ist ferner anzugeben :

a) die Zahl der Personen, welche weniger als 8, 8-9, 9, 9-10, 10, 10-11, 11, 11-12, 12 und mehr als 12 Stunden an vollen Arbeitstagen der Arbeitswoche ausser an Samstagen und vor Feiertagen arbeiten ;

b) für Personen derselben Arbeiterkategorie die Gesamt arbeitszeit pro Woche und zwar : weniger als 48, 48-54, 54, 54-56, 56-58, 58, 58-60, 60, 60-62, 62 und über 62 Stunden.

5. Die Zahl der Personen, welche 7 Tage in der Woche arbeiten und zwar :

a) durch mehr als 30 Tage aber nicht das ganze Berichtsjahr hindurch ;

b) das ganze Berichtsjahr hindurch.

6. Die Zahl der Arbeiter von weniger als 16 Jahren, ferner von 16 bis 18 Jahren, sowie der Arbeiterinnen, welche bis 30 Stunden, 31 bis 60, 61 und mehr Stunden Ueberzeit im Kalenderjahre gearbeitet haben, sowie die Zahl der Tage, für welche von den Behörden über die gesetzliche Höchst arbeitszeit hinaus Ueberstunden gestattet worden sind.

7. Die Zahl der Fälle, in welchen a) das Verbot der Nachtarbeit aufgehoben

du problème ne présentait pas la condition « sine qua non » d'une application efficace. L'Allemagne, par exemple, qui s'était toujours opposée le plus vivement à une organisation internationale du contrôle, n'avait-elle pas réalisé chez elle un des meilleurs systèmes de surveillance en ce domaine ? Et pourtant, il n'existait pas d'inspection centrale en Allemagne, mais des inspectorats régionaux fort bien organisés en Bavière, en Prusse, en Saxe, etc..., qui tous coordonnaient de façon parfaite leur

b) die ununterbrochene Nachtruhe dem Berner Uebereinkommen gemäs eingeschränkt worden ist.

8. Die Zahl der amtlichen Anzeigen von Uebertretungen der Gesetze, welche die Dauer der ununterbrochenen Nachtruhe, der Tagesarbeit, der Ueberstunden und der Wochenruhe in jeder Industrie und für jede in Art. 2 berührte Arbeiterkategorie regeln.

Diese Uebersicht soll enthalten :

a) die Summe aller Uebertretungen, die von den besonderen staatlichen Gewerbe-Aufsichtsorganen festgestellt wurde ;

b) die Summe der zur Kenntnis der Gerichte und der anderen Verwaltungsbehörden gelangten Uebertretungen ;

c) die Gesamtheit der Bestrafungen ;

d) den niedrigsten, den Durchschnitts- und den Höchstbetrag der Bussen, nach Uebertretungen gegliedert ;

e) den Gesamtbetrag der von den zuständigen Behörden verhängten Bussen.

« III. Alle fünf Jahre wird jeder der Signatarstaaten einen Bericht veröffentlichen, in welchem die unter II. 1-8 lediglich für die revidierten Betriebe geforderten Angaben für *sämtliche* dem Geltungsgebiete der *internationalen Arbeiterschutzverträge unterworfenen Betriebe* wiederzugeben sein werden.

Dieser Bericht soll ausserdem enthalten :

a) die Definition und Einteilung des Begriffes der industriellen Unternehmungen für jeden Signatarstaat (Art. 1 Berner Uebereinkommen 1906) ;

b) die Funktionen und die Zahl der mit der Durchführung der Arbeiterschutzgesetze betrauten Amtspersonen ; hiebei ist zwischen der staatlichen Gewerbeaufsicht, den Polizei- und den Lokalbehörden zu unterscheiden, und besonders darzustellen, ob und wieviele Aufsichtsbeamte aus den Reihen früherer Arbeiter und Vorarbeiter entstammen, ob und wieviele weibliche und ärztliche Aufsichtsbeamte angestellt sind. Eine entsprechende Aufstellung dieser Art würde auch für die Bergbauinspektion veröffentlicht werden.

« IV. Wenn die unter I, II, III genannten Berichte nicht in deutscher, englischer oder französischer Sprache abgefasst sind, werden die Signatarstaaten den für den gegenseitigen Austausch (Art. 5 des Berner Uebereinkommens von 1906) bestimmten Exemplaren einen Auszug hinzufügen, der in einer der genannten drei Sprachen die durch die vorliegenden Grundzüge eines *Durchführungsvertrages* gewünschten Angaben enthalten wird ».

(Entwurf des Bureaus dans *Verhandlungsbericht der siebenten Generalversammlung des Komitees der Internationalen Ver. f. G. Arbsch*, in Zürich 1912 Schriften N. 8 (1913), pp. 238, 239).

action. M. Etienne BAUER en concluait que « l'application de la protection ouvrière dans chaque pays pourrait être assurée par la surveillance des groupements professionnels, ainsi que par une efficacité accrue des services de l'inspection. » La *possibilité de comparer* les rapports marque le premier pas dans cette direction » (49).

Le président de l'association avait exprimé l'espoir que la nouvelle conférence internationale du travail prévue pour 1913 apporterait à la question du contrôle international une solution plus satisfaisante. Il proposa notamment dans un de ses discours, de sanctionner les principes fondamentaux énoncés dans le « Projet de Convention internationale concernant l'exécution des Conventions internationales du Travail ». Nous verrons plus loin qu'au contraire, la conférence de 1913 n'abordera même pas cette question.

* * *

Ce fut encore à la suite d'une demande de l'Association Internationale pour la Protection légale des Travailleurs que, dans deux circulaires, le gouvernement suisse s'adressa aux divers gouvernements intéressés, les invitant à se prononcer sur l'opportunité de préparer les « Bases » de deux autres conventions internationales du travail. L'une concernait l'interdiction du travail de nuit pour les jeunes ouvriers ; et l'autre, la limitation de la journée à dix heures au maximum pour les femmes et les jeunes ouvriers travaillant dans l'industrie.

Comme à la conférence internationale de 1905, cette nouvelle discussion ne devait avoir qu'un caractère « consultatif et technique ». Le bureau de l'association avait rédigé des mémoires explicatifs au sujet des deux questions proposées à la réglementation internationale.

Il est surprenant de constater que, ni ces « mémoires explicatifs », ni les circulaires du gouvernement suisse, ni enfin l'ordre du jour de la conférence ne faisaient allusion au contrôle

(49) Voir Stephan BAUER, « *Fortgang und Tragweite der internationalen Arbeiterschutzverträge* », Sonderabdruck aus *Annalen für soziale Politik und Gesetzgebung*, III, Band, 1. und 2. Heft (1913), p. 25.

international de l'application. Pourtant cette question avait soulevé — on s'en souviendra — un intérêt particulier lors des débats officiels de 1906, et au cours de la période suivante, en particulier sous la forme de multiples déclarations et résolutions formulées par l'Association Internationale pour la Protection légale des Travailleurs (et principalement par le « Projet de Convention internationale » élaboré en 1912). Comment expliquer ce phénomène ?

Nous avons déjà signalé que la Conférence de 1913 s'intitulait « conférence technique ». Elle se proposait de ne préparer que des « Bases » de conventions qui devaient recevoir leur sanction officielle lors d'une conférence diplomatique ultérieure, prévue pour le 3 septembre 1914 à Berne. Il est fort probable qu'en 1913 on aurait négligé la question du contrôle, pour faciliter avant tout l'élaboration des « Bases » nouvelles. On devait être persuadé que la prochaine conférence diplomatique ne manquerait pas de donner une réglementation nouvelle au contrôle international.

Cette hypothèse est justifiée par des déclarations faites au cours de la conférence de 1913 : on s'aperçoit par ailleurs que l'on envisageait une solution conforme au projet de convention internationale relative à l'exécution des conventions internationales. Pour ne citer qu'un seul exemple : M. SCHERRER, délégué suisse à la conférence, tint à constater « qu'il y aurait lieu d'insérer dans les nouvelles conventions les dispositions sur le champ d'application... et les mesures d'exécution... ». En effet, ajouta-t-il, « les deux projets de convention, soumis à l'examen de deux commissions distinctes, visaient un certain nombre de points qui devaient être réglés d'une *manière uniforme*, tels que le champ d'application des Conventions, les *mesures d'exécution*, etc... » (50).

La Conférence de 1913 ne désirait pas s'arrêter à ces questions. Lorsque le délégué de la Hongrie, M. PAP, reprit la discussion sur le point de savoir « s'il ne devait pas être introduit dans les deux projets de convention une stipulation analogue à

(50) Voir *Actes de la Conférence internationale technique de Travail de Berne*, 1913, p. 50.

l'art. 5 de la convention de 1906 », le président de la conférence répondit « qu'une pareille disposition pourrait être introduite dans les conventions par les soins de la Conférence diplomatique ». Toutefois, — c'est là un fait à retenir, — la conférence de 1913 tint à ce que cet argument ne fut pas perdu de vue, et décida d'en prendre spécialement acte au procès-verbal (51).

La Conférence diplomatique prévue pour septembre 1914 ne devait plus avoir lieu, à cause de la guerre.

Le problème du contrôle international fit néanmoins l'objet d'une discussion fort intéressante au sein de l'Association Internationale pour la Protection légale des Travailleurs. A son retour des conversations officielles de Berne, M. MILLERAND, président de l'association, présenta un rapport détaillé sur l'étendue des deux nouveaux projets de conventions internationales. A la suite, M. COLSON, membre britannique, exprima son scepticisme parce que les nouvelles « Bases » ne disposaient pas des moyens nécessaires pour permettre de contrôler leur exécution effective. « Nous savons, déclara-t-il, que toutes les conventions internationales n'ont d'autre sanction que l'action diplomatique. Cette action s'exerce soit à l'occasion d'actes des gouvernements, soit à l'occasion de réclamations formulées par un ressortissant du gouvernement qui intervient. Si l'on voulait que l'action diplomatique s'exerçât pour assurer le respect des engagements qui vont être pris et de ceux déjà pris en matière de législation internationale du travail, il faudrait qu'elle fut motivée par le fait que tel ou tel des pays qui se serait conformé à ses engagements en modifiant sa législation, ne ferait pas appliquer celle-ci » (52).

Le délégué anglais déplorait l'absence d'un contrôle international qui s'exerçât d'*office* sur l'application nationale *matérielle*. Il estimait que, par suite de cette absence, l'exécution des engagements internationaux relatifs à la protection ouvrière n'était pas assurée.

(51) Voir *Actes de la Conférence internationale pour la protection ouvrière, réunie à Berne en 1913*, pp. 50 et 140.

(52) Voir *La deuxième Conférence de Berne, 1913*, rapport de M. A. MILLERAND à l'Association internationale pour la Prot. lég. des Trav., Paris 1914, pp. 38 ss.

Dans sa réponse, M. MILLERAND exposa qu'il existait « de facto » un contrôle fort efficace de l'exécution matérielle des conventions internationales de travail, bien que l'on ne parût pas encore s'en rendre dûment compte. Ce contrôle, en effet, ne s'était pas édifié sur la base du système de surveillance établi par les conventions du travail elles-mêmes ; il s'agissait d'une forme nouvelle de contrôle dont l'immense signification internationale semblait échapper à certains milieux : la surveillance exercée dans tous les pays par les *intéressés* eux-mêmes, c'est-à-dire par les groupements ouvriers et patronaux dont l'action s'appuyait sur leurs puissantes organisations et sur une opinion publique de plus en plus intéressée aux problèmes sociaux.

« En fait, exposa M. MILLERAND, que s'est-il passé pour la convention de 1906 ? Une fois introduite dans les diverses législations nationales, elle a été appliquée beaucoup plus tôt que les délais prévus par la convention ne permettaient de le croire. Pourquoi ? Parce que *les partis* dans les diverses nations ont trouvé dans la convention internationale un moyen d'action dont ils se sont servis. Les gouvernements eux-mêmes ont été au-devant d'une action qu'ils redoutaient, qui aurait eu trop de facilité à s'exercer, et ils ont appliqué sincèrement la convention. Pour prendre un exemple concret, il est évident que, si en Belgique, le gouvernement n'appliquait pas un projet tel que celui qui va résulter de la conférence de Berne et contre lequel, d'ailleurs, il a formulé beaucoup d'objections, il se heurterait dans son pays à l'action du parti socialiste organisé, de la classe ouvrière qui trouverait dans cet instrument international une arme de combat extrêmement forte. *De sorte que l'application internationale d'une convention comme celle-ci est en fait assurée par l'action nationale des partis organisés.* »

C'est la première fois que, devant une assemblée internationale quasi officielle, on indiquait le rôle important joué par les *organisations politiques et professionnelles* de droit interne dans le mécanisme du contrôle international. De 1913 date ainsi la première expression officielle d'une nouvelle conception du

contrôle international qui, dans le cadre de l'Organisation Internationale du Travail de 1919, placera les représentants des gouvernements sur un pied d'égalité avec les représentants des grandes organisations professionnelles non gouvernementales.

TROISIÈME PARTIE

L'AVÈNEMENT DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL DE 1919

§ 9. — LE CONTROLE INTERNATIONAL DE L'APPLICATION DE LA PROTECTION OUVRIÈRE A LA LUMIÈRE DES REVENDICATIONS OUVRIÈRES ÉNONCÉES AU COURS DE LA PREMIÈRE GUERRE MONDIALE.

Lorsqu'à partir de 1914 les hostilités entraînèrent progressivement les peuples du monde dans la catastrophe, outre les vies humaines et les richesses des nations, ce furent encore force conceptions traditionnelles qui périrent sur les champs de bataille ! Même les avocats les plus acharnés des souverainetés nationales durent se rendre compte qu'un nombre croissant de problèmes touchant la vie des peuples exigeaient des solutions internationales. Il fallait peut-être l'ébranlement coûteux et douloureux du monde rêveur d'avant 1914, pour que la civilisation industrielle de l'Occident prît conscience de ses responsabilités sociales. Dès le début des hostilités, les organisations ouvrières se mirent à l'œuvre pour préparer les bases juridiques d'une coopération internationale en matière sociale (1).

(1) Le message adressé en septembre 1919 au peuple anglais par M. Lloyd George sous ce titre : « Le vieux monde doit finir » donne une idée de ce qu'on espérait alors de l'avènement d'un monde meilleur. « Que veut dire le nouveau monde ? y lit-on. Comment était donc le vieux monde ? C'était un monde où le labeur de myriades d'honnêtes travailleurs, hommes et femmes n'obtenait rien de plus pour eux qu'une vie sordide, la pénurie, l'angoisse, la misère ; c'était un monde déshonoré par l'exploitation des hommes et où le chômage provoqué par les vicissitudes de l'industrie, faisait le désespoir d'une multitude d'humbles logis, un monde où, côte à côte avec le besoin, régnait le gaspillage des richesses inépuisables de la terre, dû soit à l'ignorance, à l'impuissance ou à l'égoïsme. Le vieux monde doit disparaître, aucun effort ne peut le prolonger plus longtemps.

Pour les organisations ouvrières il s'agissait de s'accorder d'abord entre elles sur les principes d'organisation internationale qu'elles entendaient revendiquer.

En 1916, lorsque la guerre battait encore son plein, la conférence syndicaliste de Leeds réunit les délégués ouvriers des principaux pays alliés et neutres. Elle remit entre autres à l'étude, la question de la réglementation future du contrôle international de l'application du droit ouvrier. Elle adopta, à ce sujet, la résolution suivante :

« 6^e Contrôle et statistique :

a) Les divers pays doivent prendre l'engagement de créer et de compléter un *service d'inspection* du travail, chargé de contrôler l'application des lois ouvrières... notamment de celles prévues par les conventions internationales.

Les gouvernements *se communiqueront* réciproquement les lois et règlements sur ces matières qui sont ou seront, en vertu des clauses internationales, en vigueur dans leurs pays respectifs, ainsi que les rapports annuels concernant l'application de ces lois et règlements.

Les organisations ouvrières sont appelées à participer activement au contrôle de cette application.

b) Il est constitué une *commission internationale* chargée de surveiller l'exécution des clauses du traité relatives aux assurances sociales, aux migrations, à la durée, à l'hygiène et à la sécurité du travail. Cette commission est chargée d'émettre un *avis* sur toutes les questions et les *plaintes* qui lui seront soumises.

« Son avis est transmis à tous les intéressés. En dernier ressort une question en litige est, sur la demande d'une des parties, soumise au *tribunal international d'arbitrage*...

c) Il est créé un *Office International du Travail* chargé de la coordination des diverses enquêtes, études et statistiques, rapports nationaux sur l'application des lois ouvrières, de l'unification des méthodes de statistique, des rapports comparatifs sur les conventions internationales, préparation d'*enquêtes internationales* et de l'étude de tout ce qui a trait au développement et à l'application de la légis-

« Si quelques-uns se sentent disposés à le maintenir, qu'ils prennent garde qu'il ne s'écroule sur leurs têtes et ne les ensevelisse avec eux et leurs demeures dans sa ruine.

« Ce devrait être un devoir sublime pour tous, sans arrière-pensée d'intérêts ou de parti, d'aider à bâtir un monde nouveau où le travail recevra sa juste récompense et où l'indolence seule souffrira dans le besoin » (cité par Justin GODART, *Les Clauses du Travail dans le Traité de Paix*, pp. 57/58).

lation du travail, à la protection, à l'hygiène et à la sécurité des travailleurs.

L'office déjà créé par l'Association Internationale pour la Protection Légale des Travailleurs *pourra* être choisi pour l'exécution de ce programme, qu'il réaliserait avec la collaboration du secrétariat ouvrier international » (2).

Les milieux ouvriers des pays alliés et neutres revendiquaient donc la création de trois organes de contrôle international.

D'abord une *commission internationale*, répondant au projet britannique de 1906 et chargée de surveiller l'exécution des engagements contractuels sur la protection ouvrière, d'émettre des avis et de recevoir des plaintes.

Ensuite, une *Cour internationale d'arbitrage*, chargée de trancher les différends éventuels.

Et enfin, un *office international permanent*, chargé des principales fonctions confiées jusqu'ici à titre officieux au Bureau de l'Association Internationale pour la Protection Légale des Travailleurs.

La substance de ces revendications avait déjà fait l'objet d'innombrables résolutions lors de congrès ouvriers passés, ou avait figurée aux ordres du jour des conférences consultatives. Une partie modeste en avait trouvé sa réalisation dans le cadre des deux premières conventions internationales de 1906, ou encore en liaison avec l'activité de l'Association Internationale pour la Protection légale des Travailleurs. La résolution de Leeds fut surtout précieuse en tant que mise au point détaillée des vœux ouvriers concernant la réglementation internationale de la protection ouvrière. Par l'intermédiaire du secrétariat ouvrier international, la résolution put être soumise à l'examen des organisations ouvrières en pays ennemis.

Un peu plus tard, le congrès syndicaliste des pays neutres, tenu à *Stockholm* en 1917, approuva les propositions de Leeds.

Au mois d'octobre de la même année, *Berne* réunit les délégués syndicalistes des puissances centrales et les représentants ouvriers des principaux pays neutres. Ce congrès définit les

(2) *Bulletin de l'O. I. T.*, 1916, p. 307; SCHUCKING, *Urkundensammlung*; JUSTIN GODART, *Les Clauses du Travail*, pp. 63/64.

les principales revendications ouvrières du bloc germanique, dont les propositions touchant le contrôle international de l'exécution différaient à certains égards de l'article 6 du programme de Leeds.

Voici comment à Berne l'on envisageait l'organisation de ce contrôle :

« X. Exécution de la protection ouvrière :

a) Dans tous les pays doit être créée et développée une *inspection* efficace de toutes les entreprises de la grande et petite industrie, des minières, de l'artisanat, du commerce, de l'industrie à domicile, etc., ainsi que de l'agriculture.

b) Les fonctionnaires de l'inspection doivent être recrutés dans les milieux compétents, ainsi que dans les rangs des ouvriers et des employés. Leur nombre doit être suffisant, au point qu'il soit possible de réviser toute entreprise une fois pendant tous les six mois ; les fonctionnaires de l'inspection doivent être investis de la compétence exécutive et jouir de l'indépendance. Pour l'inspection de l'exécution des dispositions concernant le travail des femmes on emploiera des fonctionnaires de sexe féminin. Le service d'inspection de chaque pays est tenu de dresser un rapport annuel sur le travail accompli par lui, par exemple sur le nombre et le genre des entreprises visitées et sur le nombre des travailleurs employés ; indications sur la durée du travail dans les entreprises et sur l'extension du travail de nuit et supplémentaire, ainsi que sur le nombre et le genre des transgressions constatées, sur les pénalités demandées et les jugements des tribunaux.

c) Les *organisations syndicalistes*... doivent être appelées à prêter leur collaboration afin d'assurer une exécution efficace de la protection ouvrière...

.....

e) L'*Association Internationale* pour la Protection légale des Travailleurs (siège à Bâle) sera désignée expressément dans le Traité de Paix comme *organe d'application* et de développement de la protection ouvrière internationale. L'*Office International de Travail* que cette Association entretient, recueillera et publiera, rédigés dans les trois langues principales, tous les matériaux de nature sociale, statistiques, législation sur les assurances sociales et sur la protection ouvrière, décrets importants, etc.

« Il *surveillera l'exécution* des dispositions sociales, convenues par traités internationaux, et restera en contact constant avec les bureaux centraux, respectivement avec les départements gouvernementaux du travail, auxquels ont été déférées les attributions d'un Office de travail. Sur demande, il élaborera des *expertises* sur les différentes

matières de la législation sociale, se chargera de la préparation et de la direction d'enquêtes internationales portant sur ce domaine et étudiera toutes les matières se rapportant au développement et à l'application de la législation sociale.

L'Office International du Travail servira particulièrement d'intermédiaire pour l'échange rapide des statistiques du marché du travail entre les différents pays.

f) A la Fédération Internationale des Syndicats doit être accordée une *représentation* au sein de l'Office International du Travail.

g) L'Office International du Travail convoquera les *Congrès Internationaux* pour l'avancement de la législation sociale et de protection ouvrière. Ces congrès auront lieu périodiquement, et des délégués officiels y seront envoyés pour tous les Etats signataires.

Les gouvernements contractants s'obligent à répondre des mesures nécessaires en vue de l'exécution des décisions prises par ces congrès.

h) Le financement de cet Office sera à la charge des Etats signataires » (3).

Les rédacteurs de l'article X attachèrent à l'organisation de l'inspection du travail, une importance beaucoup plus grande que l'article 6 de la résolution de Leeds n'avait fait. On notera par contre l'absence de toute disposition relative à l'échange des documents justificatifs de l'exécution formelle et matérielle des conventions internationales. Comme celui de Leeds, le congrès de Berne insista sur une *participation* plus équitable des organisations ouvrières au contrôle. Tandis que la résolution de Leeds avait postulé la création de nouveaux organes de contrôle international, le congrès de Berne proposa que les organes déjà existants de l'Association Internationale soient investis des attributions du contrôle international officiel. Aux « avis » de la « Commission internationale » de Leeds devaient correspondre les « expertises » de l'« Office international » de Berne.

Berne ne prévoyait aucun organe international chargé de recevoir des « plaintes » ou de résoudre les cas litigieux par un arbitrage. D'autre part, Berne fut plus heureux dans sa définition du rôle qui devait incomber à l'Association Internationale. Leeds semblait avoir ignoré la haute valeur des organes déjà créés par cette Association. La Conférence de la

(3) Bulletin de l'O. I. T., 1917, p. 203; Schücking, Urkundensammlung.

Paix, malheureusement, se souviendra encore moins de l'existence de ce précieux instrument de contrôle international et s'exposera au triple reproche d'avoir négligé un passé qui fut grand, d'avoir gardé le silence sur une œuvre immense, et d'avoir ignoré tout ce qui s'était accompli à La Haye et à l'Office international de Bâle (4).

A la suite des congrès de Leeds et de Berne, toute une série d'organisations syndicalistes de moindre importance votèrent leur adhésion de principe soit à la résolution de l'un, soit à celle de l'autre.

Immédiatement après la signature de l'armistice, la Fédération Syndicaliste Internationale organisa un congrès syndicaliste général qui devait se tenir à Berne au printemps de 1919. Tenant compte des résolutions de Leeds et de Berne, il s'agissait maintenant de tomber d'accord sur un programme syndicaliste définitif au sujet de la charte du Travail que la Conférence de la Paix à Paris se proposait de voter.

Au début, le congrès réaffirma le vœu de la classe ouvrière : « que La Société des Nations considère comme une de ses tâches primordiales de créer une législation internationale de protection du travail et d'en assurer l'application. » Dans le programme détaillé rappelant les diverses revendications de la classe ouvrière, la question du contrôle international de l'application fut résumée en deux articles ainsi conçus :

« Article 14. — *La mise en vigueur* des présentes dispositions sera confiée dans chaque pays à l'administration et à l'inspection du travail. Les inspecteurs seront choisis parmi les experts techniques, sanitaires et économiques et seront assistés d'employés ouvriers des deux sexes.

Les *syndicats* professionnels contrôleront l'application de la législation du travail. Les employeurs occupant au moins cinq ouvriers de langue étrangère afficheront les règlements du travail et les autres modifications importantes dans les langues respectives des ouvriers, et ils feront enseigner la langue du pays à leurs propres frais à leurs ouvriers étrangers.

Article 15. — Dans le but de mettre en application et de développer la législation internationale du travail, les Etats contractants

(4) Voir JUSTIN GODART, « *Les Clauses du Travail*, etc. », p. 149.

créeront une *Commission permanente*, constituée par moitié de délégués des Etats membres de la Société des Nations, et par moitié de délégués de la Fédération Internationale des Syndicats ouvriers.

Cette Commission permanente convoquera chaque année une *conférence* des délégations des Etats contractants dans le but d'améliorer la législation internationale de travail. Cette Conférence devra comprendre par moitié des représentants des travailleurs organisés de chaque pays : elle aura le pouvoir dans le cadre de sa compétence de prendre des résolutions ayant *force légale internationale*. La Commission travaillera en *collaboration permanente* avec l'Office international du Travail, établi à Bâle et avec l'Union internationale des Syndicats professionnels » (5).

Outre le vœu (renouvelé à l'unanimité) relatif au développement d'une inspection nationale avec la participation adéquate des organisations ouvrières, nous y retrouvons la demande de création d'une *commission internationale* que le congrès désirait voir composée moitié par des délégués des Etats-membres de la S.D.N. et moitié par des délégués de la Fédération Internationale des Syndicats Ouvriers. Par dérogation aux projets de Berne, les fonctions de cette commission ne devaient pas être automatiquement dévolues à l'Office de Bâle ; celui-ci, toutefois, obtint confirmation de sa raison d'être.

Nouvelles dans le programme de 1919 étaient les dispositions relatives aux attributions des conférences périodiques. Leurs résolutions devaient automatiquement acquérir force légale internationale.

Ce postulat se heurta plus tard à de puissantes oppositions au sein de la commission de législation internationale du Travail appelée à élaborer les statuts définitifs, et finira par être réduit à un « vœu » platonique inséré dans la nouvelle constitution de l'O.I.T. de 1919 (6). D'autres revendications subiront également des réductions considérables pour ce qui est de la représentation ouvrière aux organes du contrôle.

(5) Voir le « *Programme pour la Charte Internationale à la Conférence de la Paix à Paris* », élaboré par la Conférence syndicale internationale du 5 au 9 février 1919 à Berne. (Gewerksch. Rundsch. 1919 N. 3, pp. 18/19).

(6) Voir *Constitution et Règlements de l'O. I. T.*, Genève 1939, p. 22, voir p. 105, note 16 ci-après.

Le texte définitif qu'adoptera la Conférence de la Paix prévoit cette représentation pour un quart du total des voix, un second quart étant réservé aux voix patronales, et les deux autres à celles des délégués gouvernementaux.

Dans l'intervalle, un grand nombre d'autres congrès ouvriers se prononçaient à leur tour. Souvent, leur décision se limitait à adhérer au programme syndicaliste bernois de 1919. Tel fut le cas pour l'*Internationale Ouvrière* (7) qui s'était réunie à Berne en même temps que les Syndicats. Le congrès international des *Syndicats chrétiens* qui se tint à Paris du 16 au 19 mars 1919 renouvela la demande d'un *inspectorat international* et d'un organisme international chargé de centraliser les renseignements. Par contre, il se prononça en faveur d'une *représentation patronale* sur un pied d'égalité avec la représentation ouvrière au sein des organes internationaux du contrôle. (Deux représentants des gouvernements, deux des patrons et deux des ouvriers pour chaque pays) (8). Un autre congrès intéressant au point de vue du contrôle fut celui des *Femmes suffragistes interalliées* qui, lui aussi, siégea à Paris en 1919. La composition des organes du contrôle proposée par ces assises devait être d'un seul siège par gouvernement (qui devait faire fonction d'arbitre), mais de deux pour les patrons et de deux autres pour les ouvriers.

Tous ces « Programmes », « Vœux » et « Résolutions » manifestaient la volonté des travailleurs d'aboutir à un statut international nouveau de la protection ouvrière. La Conférence de la Paix, appelée en premier lieu à jeter les bases du renouveau *politique* universel dut, malgré de puissantes oppositions (9), tenir compte des aspirations d'une classe ouvrière

(7) Voir JOHN DE KAY, « *L'esprit de l'Internationale à Berne* », pp. 67 ss. Le délégué allemand à cette réunion avait demandé « une autorité permanente et légale dans la Ligue des Nations pour contrôler et développer cette protection » ; le délégué français avait insisté pour que l'organe international du contrôle fut doté de la faculté de procéder à des « enquêtes et au contrôle dans tous les pays ».

(8) Voir JUSTIN GODART, « *Les Clauses du Travail*, etc. », pp. 95/96 ; A. VABRE, « *Le droit international du travail* », p. 85.

(9) Les objections majeures soulevées contre les revendications ouvrières sont bien résumées dans un article du « *Journal des Débats* » du 1^{er} décembre 1918 :

devenue consciente de ses forces. Considérant les différences dans les régimes politiques, économiques et industriels des diverses Nations, l'œuvre de la Conférence de la Paix apparaît fort méritoire. Il faut reconnaître que malgré toutes ses faiblesses, elle a réussi à forger la première ébauche d'un parlement international du Travail doté d'une procédure ingénieuse d'exécution. D'importantes revendications ouvrières ne trouvèrent pas encore leur réalisation dans le statut de 1919, mais la première pierre d'un édifice hardi de coopération internationale avait été posée.

§ 10. — L'ÉLABORATION DU STATUT DÉFINITIF DU CONTROLE DANS L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL.

Dans sa séance plénière du 25 janvier 1919, la conférence des préliminaires de Paix nomma une commission spéciale chargée d'étudier la future organisation internationale du Travail (10).

« ...Certainement, nous ne considérons pas comme impossible qu'un certain nombre d'Etats arrivent à se mettre d'accord sur certains principes de législation ouvrière. De pareilles ententes existent déjà, et on pourra en conclure d'autres en prenant les précautions nécessaires pour ne soumettre à ce régime que les matières et les pays qui comportent une telle uniformité. Mais c'est une singulière idée de vouloir engager dans une entreprise de ce genre, déjà très difficile par elle-même, les hommes appelés à assumer la besogne écrasante de terminer le plus effroyable et le plus gigantesque conflit qui ait jamais ensanglanté le monde ». Après quoi, l'article affirme que : « c'est à la demande des socialistes que la conférence entreprend la tâche ardue de poser les bases d'une législation internationale du Travail » et se met à énumérer les facteurs qui s'opposeraient à une réalisation effective, à savoir « le particularisme des intérêts nationaux », « l'impossibilité du contrôle », « l'enchaînement des choses » qui conduirait à une « égalisation des salaires », pour conclure : « Nous croyons donc que la Conférence de la Paix commettrait une véritable imprudence en s'engageant dans cette voie pleine d'obstacles et de chausse-trappes... Nous croyons même que ce ne serait pas servir les intérêts des ouvriers, des employés, de tous les salariés en général, que d'entrer dans cette voie. Ensenrés dans un réseau unifié de réglementations, ils perdraient tout moyen d'adapter aux conditions qui pourraient se modifier dans leurs milieux spéciaux ou locaux ces conditions du travail. Une législation internationale ne se modifie pas comme une législation nationale. Il est vrai que l'on peut considérer qu'elle doit pour cela être tournée ou violée. Alors, à quoi bon la faire? (cité par J. GODART, dans « *Les Clauses du Travail*, etc... », pp. 71/72).

(10) « Qu'une commission composée de deux représentants pour chacune des Grandes Puissances et de cinq représentants à élire pour les autres puissances représentées à la Conférence de la Paix, soit nommée pour faire une enquête sur

Cette commission fut composée de 15 membres, à raison de deux délégués pour chacune des grandes Puissances (Etats-Unis d'Amérique, Grande-Bretagne, France, Italie et Japon) et d'un délégué pour chacune des puissances à intérêts limités (Cuba, Pologne, Roumanie et Tchécoslovaquie ; la Belgique eut également droit à deux délégués).

La « Commission de Législation internationale du Travail » commença ses travaux le 4 février de la même année et les poursuivit pendant trente-cinq séances jusqu'au 24 mars. A cette date elle présenta à la Conférence des préliminaires un projet de statut qui, après quelques retouches, est devenu la constitution de l'Organisation Internationale du Travail à Genève.

La Commission basa ses travaux sur un projet britannique (11). En 38 articles, celui-ci esquissait tout un système juridique de coopération internationale en matière de législation et d'exécution du droit ouvrier. Treize articles (21 - 33) visaient spécialement le contrôle international de l'exécution, la procédure des sanctions au cas où des Etats-membres ne se seraient pas conformés à leurs obligations internationalement contractées, et le recours à un tribunal international en cas de différends quant au mode d'interprétation ou d'exécution. Comme premier moyen de contrôle international le projet envisageait

les conditions de l'emploi des travailleurs envisagées au point de vue international et examiner les moyens internationaux nécessaires pour assurer une action commune sur les sujets touchant les conditions de l'emploi des travailleurs et pour proposer la forme d'une *Institution permanente* destinée à poursuivre les dites enquêtes et examens en coopération avec la Ligue des Nations et sous sa direction » (Résolution de la conférence des préliminaires de Paix, voir procès-verbaux rapports et documents de la comm. de lég. int. de trav., Rome 1921. p. 297 ; Bulletin officiel du BIT, vol. I, p. 155 (1923).

(11) Deux contre-projets, annoncés par les délégations française et belge, ne furent pas présentés. D'un projet de résolution présenté à la Chambre française résultait toutefois que les Français envisageaient, pour ce qui est du contrôle, l'institution d'une cour internationale d'arbitrage, l'organisation d'une inspection du travail uniforme dans tous les pays (dont les rapports périodiques devaient être comparables), et la création d'un Bureau permanent central chargé de la haute surveillance de l'application, de la centralisation des renseignements, enquêtes et rapports et de leur comparaison adéquate (v. Projet de résolution présenté à la Chambre p. M. Justin Godart, député le 3 oct. 1918, cité dans Justin Godart, *Les Clauses du Travail*, etc. » p. 66.

l'envoi périodique au bureau central de rapports établis par les Etats-membres sur les mesures que chacun d'eux aurait prises en exécution de ses engagements. En outre — innovation hardie ! — le projet britannique prévoyait un droit individuel de contrôle. En effet, aux termes de l'art. 22, le Bureau International du Travail devait recevoir les *avis* de source quelconque concernant des cas d'inexécution d'une convention internationale. Il pouvait demander des explications à l'Etat défaillant. Si ces explications étaient jugées insuffisantes, le bureau pouvait décider la *publication* de l'avis et des explications reçues. La pression morale résultant d'une telle publicité devait déterminer l'Etat visé à se conformer. En troisième lieu, le projet prévoyait des *plaintes* formulées par les gouvernements des Etats-membres contre tout co-signataire qui n'aurait pas dûment exécuté une convention déterminée. L'organe administratif pouvait informer l'Etat mis en cause de l'objet de la plainte, et procéder, le cas échéant, à la nomination d'un *comité d'enquête* chargé de prendre les mesures appropriées, afin d'inciter l'Etat en question à se mettre en règle.

Voici les 13 articles que le projet britannique avait consacrés au contrôle international et aux mesures coercitives :

« Art. 21. — Les Hautes Parties contractantes s'engagent à soumettre un *rapport annuel* au Bureau international du travail au sujet de leurs mesures pour la mise en exécution des conventions acceptées par elles-mêmes. Ces rapports seront rédigés selon la forme prescrite par l'organe administratif, et contiendront tous les détails réclamés par ce dernier. Le directeur du Bureau international du Travail en soumettra un résumé à la prochaine séance de la Conférence.

Art. 22. — Tout *avis* transmis au Bureau international du Travail de la non-exécution dans son territoire des stipulations d'une convention acceptée par une des Hautes Parties contractantes, pourra être soumis par l'Organe administratif à l'Etat en question en l'invitant à lui faire parvenir des *explications* à ce sujet.

Art. 23. — Dans le cas où cette explication ne serait pas soumise dans un délai raisonnable ou serait jugée insuffisante par l'organe administratif, ce dernier pourra *publier l'avis* de non-exécution et *toute réponse* reçue à son égard.

Art. 24. — Chacune des Hautes Parties contractantes pourra déposer *plainte* au Bureau international du Travail contre toute autre Haute

Partie contractante qui, à son avis, n'assurera pas d'une manière satisfaisante la mise à exécution d'une convention quelconque. S'il le juge nécessaire, l'organe administratif pourra *donner avis à l'Etat* délinquant de la manière exposée à l'art. 22, avant de faire parvenir la plainte reçue au comité d'enquête.

L'organe administratif demandera la *nomination d'un comité d'enquête* pour examiner la question, s'il ne juge pas nécessaire de soumettre la plainte à l'Etat délinquant, ou bien si, après sa réception, cet Etat ne soumettrait pas dans un délai raisonnable une explication jugée satisfaisante par l'Etat portant plainte.

Art 25. — Ce comité d'enquête sera constitué de la façon suivante : dans les six mois suivant la mise en vigueur de la présente Convention, trois personnes possédant de bonnes expériences techniques et industrielles — dont la première présentera les employeurs et la seconde les travailleurs, la troisième étant indépendante — seront désignées par les Hautes Parties contractantes pour former une liste de roulement, dans laquelle se choisiront les membres du comité d'enquête.

Sur la demande de l'organe administratif, le Chancelier de la Société des Nations désignera trois personnes (l'une représentant les employeurs, l'autre les travailleurs, et la troisième étant une personne indépendante), pour former le Comité d'enquête. Il nommera une de ces trois personnes Président dudit Comité.

Aucune personne désignée par un Etat quelconque intéressé à la plainte ne pourra devenir membre de ce comité.

Art. 26. — Les Hautes Parties contractantes directement, indirectement ou non intéressées au sujet d'une revendication quelconque visée à l'art. 24, s'engagent à mettre à la disposition du comité d'enquête tous les détails qu'elles possèdent à ce sujet.

Art. 27. — Après un examen approfondi de cette revendication, le comité d'enquête dressera un rapport contenant sa décision à l'égard de tous faits permettant de trancher le différend, et ses recommandations à l'égard des démarches à prendre au sujet de la revendication, en fixant le délai dans lequel ces démarches doivent avoir lieu.

Ce rapport indiquera également toutes *mesures contre le commerce* de l'Etat délinquant qu'il juge être convenables et qui pourront être adoptées par d'autres Etats.

Art. 28. — Le Chancelier de la Société des Nations fera parvenir à chacun des Etats intéressés ce rapport du comité d'enquête et veillera à sa *publication*.

Chacun des dits Etats doit signifier au Chancelier de la Société, dans le délai maximum d'un mois, s'il désire ou ne désire pas accepter les recommandations du rapport du comité ; et au cas négatif, s'il désire soumettre la plainte à la *décision d'un tribunal international*.

Jusqu'à la création d'un tribunal permanent de justice internationale, le tribunal international dont il est question à cet article sera un tribunal d'arbitrage choisi par le Chancelier de la Société des Nations parmi les membres du tribunal permanent créé par la Convention pour le règlement à l'amiable des différends internationaux.

Art. 29. — Dans le cas où l'une des Hautes Parties contractantes négligerait d'obéir, dans le délai fixé, aux stipulations visées à l'article 18, toute autre Haute Partie contractante pourra soumettre une *revendication* au tribunal international ci-dessus mentionné.

Art. 30. — La décision du tribunal international au sujet d'une revendication quelconque sera sans appel.

Art. 31. — Le tribunal international aura compétence pour confirmer, modifier, ou casser toutes décisions ou recommandations du Comité d'enquête, annonçant chaque fois toutes mesures contre le commerce d'un Etat délinquant qu'il juge être convenables et qui pourront être adoptées par d'autres Etats.

Art. 32. — Si un Etat quelconque ne donne pas suite aux recommandations contenues au rapport soumis par le Comité d'enquête, ou promulguées par la décision du tribunal international, tout autre Etat pourra adopter contre le commerce dudit Etat toutes mesures jugées convenables par le rapport du comité ou la décision du tribunal.

Art. 33. — L'Etat délinquant pourra à toute heure annoncer à l'organe administratif qu'il a obéi aux recommandations du comité d'enquête ou du tribunal, en le priant de demander à la Chancellerie de la Société de convoquer un comité d'enquête pour vérifier sa déclaration. Dans ce cas, les stipulations des articles 25, 26, 27, 28, 30, 31 seront mises en vigueur ; et si le rapport du comité d'enquête ou la décision du tribunal international donne raison à l'Etat délinquant, les autres Etats cesseront les mesures prises contre le commerce dudit Etat » (12).

L'article 21 du projet ne souleva pas d'objections. Il constituait simplement un essai de codification du contrôle mutuel institué à titre officieux depuis 1906 par l'Association Internationale pour la Protection légale des Travailleurs et son Bureau permanent de Travail à Bâle. La nécessité d'un tel minimum de contrôle international était universellement admise. Le texte anglais ne subit qu'une modification rédaction-

(12) Voir *Procès-verbaux etc. de la Comm. de la Lég. int. du Trav.*, Paris 1919 (Rome 1921), pp. 15 ss.

nelle (remplacement dans la version anglaise du verbe « to direct » par le verbe « to request »).

Les articles suivants, par contre, présentaient une portée beaucoup plus étendue et ne furent pas tous adoptés tels quels. Ils tendaient à l'établissement d'un mécanisme international quasi-judiciaire doté de pouvoirs coercitifs d'une rigueur absolument inconnue au droit des gens traditionnel.

Particulièrement animée fut la discussion de l'article 22. Le système envisagé par les Anglais avait été jugé à la fois trop large et trop étroit. Trop large, parce qu'il voulait accueillir *toutes* les plaintes, même celles émanant d'individus, et trop étroit, parce qu'il limitait la procédure des enquêtes aux seules plaintes déposées par une Haute Partie Contractante. M. MAHAÏM, délégué de la Belgique, proposa de remplacer les Articles 22 et 24 du projet par le texte unique suivant :

« Article 22. — Tout avis transmis au Bureau international du travail par l'une des Hautes Parties contractantes *ou par une organisation patronale ou ouvrière*, de la non-exécution sur son territoire, ou de la violation flagrante d'une convention acceptée par l'une des Hautes Parties contractantes *devra* être soumis par l'organe administratif à l'Etat en question, en l'invitant à lui faire parvenir des explications à ce sujet. »

M. BARNES, délégué britannique, reprocha au projet d'amendement de manquer d'élasticité. En outre, l'exclusion proposée du droit de plainte individuel ne paraissait pas tenir compte des nécessités d'une surveillance rigoureuse.

M. VANDERVELDE, deuxième délégué belge, se prononça en faveur d'une extension du droit de plainte aux *délégués à la Conférence* de la future Organisation du Travail. Quant au Bureau international, celui-ci devait être investi de la faculté de déclencher *d'office* la procédure des enquêtes lorsqu'une infraction serait portée à sa connaissance.

Voici la formule Vandervelde, dont les points les plus importants ont passé dans le texte définitif :

« Article 22. — Tout avis, transmis au Bureau international du Travail par une organisation syndicale ouvrière ou patronale régulière,

de la non-exécution... sera soumis par l'organe administratif à l'Etat en question... Celui-ci pourra être invité à faire parvenir audit organe des explications à ce sujet.

Article 24. — Ajouter *in fine* la phrase suivante : « Le Bureau international du Travail pourra engager la même procédure soit *d'office*, soit sur la plainte d'un *délégué à la conférence*. »

Le délégué de l'Italie se rallia à la manière de voir de M. VANDERVELDE. M. Arthur FONTAINE, délégué français, présenta alors la contre-proposition transactionnelle suivante qui fut adoptée :

« Article 22. — (Ne modifiant que le début de l'article) : « Tout avis, transmis au Bureau par une organisation syndicale ouvrière ou patronale régulière, de la non-exécution... pourra être soumis par l'organe administratif à l'Etat en question en l'invitant à lui faire parvenir des explications à ce sujet. »

L'idée d'un texte unique pour les article 22 et 24 fut abandonnée.

Lors de la discussion de l'article 23 du projet anglais, M. VANDERVELDE avait demandé que le délai au terme duquel le Conseil d'administration serait en droit de publier l'avis de non-exécution, fut clairement fixé. Mais, après des explications complémentaires du délégué britannique, le texte original, jugé suffisamment précis, fut maintenu et adopté.

Déjà lors de la discussion de l'article 22, des projets d'amendements relatifs à l'article 24 du projet anglais avaient été présentés par MM. VANDERVELDE et Arthur FONTAINE.

Nous avons cité plus haut les propositions de M. VANDERVELDE, auxquelles M. Arthur FONTAINE s'était rallié, concernant la limitation du droit de plainte aux délégués à la Conférence. Son texte néanmoins, ne mentionnait pas la compétence du Bureau à engager d'office la procédure des enquêtes :

« Article 24. — (Introduire l'idée nouvelle de M. VANDERVELDE, au début de l'article) : « Chacune des Hautes Parties contractantes, chacun des délégués à la Conférence internationale, pourra déposer... »

En complément à la contre-proposition de M. FONTAINE, la délégation américaine présenta le sous-amendement suivant :

« Au cas où la partie plaignante serait un délégué non gouvernemental, on ne lui reconnaîtrait comme droit que celui d'être entendu par le Conseil d'administration. Ce dernier se réserverait la faculté d'ouvrir ou non une enquête selon qu'il le jugerait à propos. »

Cette multitude de propositions nouvelles, une fois entendues, il s'agissait pour la Commission de décider :

1^o Si le Bureau international devait prendre l'initiative d'une enquête, ou bien s'il ne devait agir qu'à la suite d'une plainte déposée par un délégué à la Conférence ou par un gouvernement.

2^o Si la plainte déposée devait déclencher obligatoirement, ou non, le mécanisme de l'enquête lorsqu'elle n'émanerait pas d'un Gouvernement.

La façon dont ces questions allaient être résolues devait être d'une importance capitale pour le fonctionnement futur du contrôle international.

En vertu du texte transactionnel de M. Arthur FONTAINE, les organisations syndicales ouvrières et patronales régulières avaient été investies du droit d'informer, par un avis, le Bureau international des cas d'inexécution ou de violation d'une convention internationale venus à leur connaissance. Cet avis, ainsi que les explications fournies par l'Etat invité à les donner, pouvaient être publiés par le Bureau ; mais ils ne pouvaient provoquer, comme les plaintes émanant des gouvernements, le déclenchement d'une enquête éventuellement sanctionnée par les mesures coercitives prévues aux articles 29-33 du projet. D'autre part, il eût été fort important que les organisations syndicales (qui, pour la plupart, exerçaient le contrôle le plus soutenu de l'application des conventions) fussent à même de déclencher la procédure des enquêtes internationales, surtout lorsque la réclamation concernait un cas de non-exécution ou de violation sur le territoire de leur propre pays.

Mais quelques délégués de la commission se révoltèrent contre l'idée que le comportement d'un gouvernement pût être

soumis au contrôle des groupements de droit interne tels que les syndicats. Il s'agissait là d'innovations du droit des gens qui dépassaient ce que la commission de la Société des Nations avait cru possible de proposer dans le cadre de l'organisation politique de la Paix (13).

Bien qu'une forte atteinte au principe de la souveraineté des Etats eût été généralement admise par la Commission lorsqu'il s'était agi de partager les voix à la Conférence entre les représentants gouvernementaux et ceux des groupements sociaux libres, il en alla tout autrement quand il fut question de répartir, dans la même proportion, les attributions du contrôle international. M. BARNES, exprima sa crainte que l'adoption d'un tel système de contrôle empêchât certains Etats d'adhérer à la convention dans son ensemble.

Par une réplique fort heureuse, M. VANDERVELDE réussit pourtant à gagner les délégués à l'idée qu'il était, au contraire, dans l'intérêt même des Hautes Parties contractantes que les plaintes puissent être formulées par de simples délégués. Ainsi les susceptibilités des gouvernements apparaîtraient mieux respectées que si l'un d'eux devait obligatoirement faire figure d'accusateur. Une plainte de source non-gouvernementale ne devait d'ailleurs pas obliger le Conseil d'Administration à agir. Mais, le cas échéant, le Conseil pouvait procéder à la nomination du Comité d'enquête et conférer à l'initiative du délégué ouvrier ou patronal la portée juridique d'une plainte gouvernementale. En outre, le Conseil d'Administration devait pouvoir déclencher d'office la procédure des enquêtes internationales, même à défaut de plainte émanant d'un délégué ou d'un gouvernement, par exemple à la suite d'un « avis » au sens de l'Article 22. En sorte que le contrôle exercé par les organisations syndicalistes ouvrières et patronales pouvait aboutir à toutes les conséquences judiciaires et matérielles dont la plainte gouvernementale était susceptible.

M. Arthur FONTAINE ayant abandonné son projet d'amende-

(13) Voir le plaidoyer de M. BARNES en faveur de l'Art. 18 du projet britannique. *Procès-verbaux* pp. 71 ss.

ment qu'il estimât conforme aux thèses de M. VANDERVELDE, et le sous-amendement américain ayant été rejeté, le texte proposé par M. VANDERVELDE fut adopté et l'article 24 rédigé de la façon suivante :

« Article 24. — Chacune des Hautes Parties contractantes pourra déposer plainte au Bureau International du Travail contre toute autre Haute Partie contractante qui, à son avis, n'assurerait pas d'une manière satisfaisante la mise en exécution d'une convention quelconque. S'il le juge nécessaire, l'organe administratif pourra donner avis à l'Etat délinquant de la manière exposée à l'article 22, avant de faire parvenir la plainte reçue au Comité d'enquête.

L'organe administratif demandera la nomination d'un Comité d'enquête pour examiner la question, s'il ne juge pas nécessaire de soumettre la plainte à l'Etat délinquant, ou bien si, après sa réception, cet Etat ne soumettait pas dans un délai raisonnable une explication jugée satisfaisante par l'Etat portant plainte.

Le Conseil d'administration pourra engager la même procédure, soit *d'office*, soit sur la *plainte d'un Délégué* à la Conférence. »

Les articles 25 à 33 du projet anglais, qui visaient dans le détail la composition et les attributions du Comité d'enquête, ainsi que les cas d'arbitrage (ou de décision par le tribunal international) et le recours aux sanctions économiques, ne subirent que des modifications insignifiantes.

Quant à la composition du comité d'enquête, il importait de donner une définition précise de la qualité de « personne indépendante ». M. BARNES fit connaître la conception que la délégation britannique s'en était faite. Il devait s'agir de « personnes notables, qui ne soient, au sens strict du mot, ni employeurs, ni employés ; par exemple des avocats retirés de la vie active et, autant que possible, connus pour leur impartialité à l'égard des différentes tendances économiques en présence. »

Quant à l'étendue des sanctions à prendre contre un Etat récalcitrant, l'article 27, alinéa 2, ainsi que l'article 31 du projet subirent une légère modification. (« Sanctions d'ordre économique », au lieu de « toutes mesures contre le commerce »). Une proposition américaine de renvoyer la discussion sur

la procédure des sanctions, ayant été repoussée (14), un échange de vues eut lieu entre certaines délégations au sujet de la composition du tribunal d'arbitrage. Mais les modifications de l'art. 28 se limitèrent au remplacement de quelques mots du texte anglais. L'article 29 du projet concernait l'exécution formelle par les Etats-membres des résolutions prises par la Conférence Générale ; il se référait expressément à l'article 18 dont la discussion avait été renvoyée à la fin des débats. Ainsi l'article 29 ne fut adopté que lors d'une des dernières séances de la commission ; il ne subit que de légères modifications de forme, répondant à une proposition de la délégation américaine.

Aucune discussion ne fut soulevée à propos des articles 30, 32 et 33, tandis que l'article 31 subit une retouche rédactionnelle.

Tout laissait donc prévoir que le mécanisme définitif succéderait sans délai à l'adoption du projet de la délégation britannique, lorsqu'à la suite de la deuxième lecture, la délégation américaine présenta un *contre-projet* offrant une nouvelle rédaction des articles 19, 20 et 21, ainsi qu'un article unique pour remplacer toute la partie (articles 25 à 33) consacrée aux sanctions. La délégation américaine proposait notamment :

1° La substitution au système des quatre, du système des trois représentants par nation.

2° Le remplacement des conventions envisagées par de simples recommandations.

3° La transformation des recommandations en conventions véritables, si une majorité des deux tiers de la Conférence Générale le désirait ; toutefois, même dans cette éventualité, les Hautes Parties contractantes ne devaient être internationalement liées qu'après une ratification ordinaire.

4° Pour ce qui était de la procédure des enquêtes internationales et des sanctions, le contre-projet américain proposait

(14) M. JOURHAUX, délégué de la France, avait tout particulièrement insisté pour que la discussion des sanctions éventuelles en cas de désobéissance d'un Etat-membre ne fût pas renvoyée. « Il est d'une importance capitale, rappelait M. Jourhaux en se souvenant probablement des expériences du passé, que des sanctions soient prévues, faute de quoi tous les efforts tendant à l'unification de la législation du travail seront vains ».

de substituer aux articles 25 à 33 du projet britannique, l'article unique suivant :

« Nouvel article. — Sous réserve de l'approbation du Conseil Exécutif de la Société des Nations, le Conseil d'administration devra établir la procédure par laquelle plainte peut être faite contre l'une des Hautes Parties contractantes pour omission effective de l'exécution d'une convention dans les conditions fixées par la présente Convention. Si, dans un tel cas, plainte a été déposée et soutenue suivant la procédure ainsi établie, le Conseil d'administration peut présenter au Conseil exécutif de la Société des Nations sa proposition motivée sur les mesures à prendre en vue d'assurer l'exécution effective de la Convention. Le Conseil Exécutif de la Société des Nations peut approuver, modifier ou rejeter cette proposition et, dans le cas où il aura approuvé ou modifié ladite proposition, engager l'action appropriée pour donner effet aux mesures qui y sont proposées. »

M. ROBINSON, délégué des Etats-Unis et M. SHOTWELL, son suppléant, exposèrent que la Constitution des Etats-Unis ne permettant pas à des délégués américains à la Conférence Générale du Travail d'obliger les Etats fédérés de l'Union, la Cour Suprême n'aurait pas manqué de déclarer inconstitutionnels tels engagements internationaux. La délégation américaine se déclarait donc favorable aux simples recommandations qui, d'après sa manière de voir, devaient « produire les mêmes résultats que des conventions ». Le contrôle international proposé par les Anglais leur avait paru « trop risqué ». « Les recommandations, expliqua M. SHOTWELL, auront pour résultat, en raison de la force morale qu'elles ne manqueront pas d'avoir, de guider l'opinion publique et de lui permettre d'agir sur les gouvernements. Les conventions seraient plus difficiles à obtenir, parce qu'il faudrait les appliquer en entier ; en conséquence, elles exigeraient une mise en vigueur beaucoup plus rigoureuse. Si la commission accepte le contre-projet américain, conclut M. SHOTWELL, les Etats-Unis pourront venir appuyer de leurs propres progrès le mouvement général de progrès social qu'il s'agit de déclencher dans tous les pays. »

Ces conceptions, qui rappellent celles exprimées par les délégués de nombreux pays lors des toutes premières conférences internationales du Travail, devaient naturellement fort décevoir les

autres délégations qui, appuyées jusqu'alors par la délégation américaine, venaient tout juste de réussir à s'entendre. L'article que les Américains proposaient de substituer aux dispositions minutieuses du projet anglais n'était en somme que l'énoncé très général de quelques principes. L'ordonnance détaillée devait en être déférée au Conseil Exécutif de la Société des Nations, tandis que l'Organisation Internationale du Travail, réduite à une pure autorité consultative, se trouvait désarmée dans le champ du contrôle de l'application.

L'action des Américains était évidemment motivée par des considérations d'ordre interne. Mais dans leurs efforts pour attribuer aux solutions qu'ils proposaient la même valeur pratique qu'à celles adoptées par les Européens, ils donnaient preuve d'une grande inexpérience en matière de coopération internationale.

C'est ce que M. Arthur FONTAINE, dans sa réplique, ne manqua pas de souligner. « Les Etats-Unis, dit-il, n'ont jamais participé jusqu'ici aux conventions internationales de travail antérieures, et ils n'ont pas, à ce point de vue, l'expérience des Etats européens. Le système des recommandations, qui a la préférence de la délégation américaine, est en somme, celui de la Conférence de Berlin en 1890. Ce n'est pas évidemment un système absolument inefficace, puisqu'à la suite de cette Conférence on a remédié dans divers pays à de gros abus ; mais ces abus étaient de ceux qui étaient condamnés par tous les partis dans tous les pays. Depuis, à mesure qu'on cessait de s'occuper de ces abus criants qui impressionnent l'opinion publique, on n'a plus trouvé dans cette opinion publique le même appui qu'auparavant. Les pays se sont montrés de plus en plus timides à s'engager dans la voie des réformes sans ententes internationales, en raison des craintes qu'ils éprouvaient des conséquences que cette réglementation pouvait avoir sur la concurrence. On a dû envisager une nouvelle procédure. De là sont sorties les conventions de 1906 et les projets de convention de 1913. M. SHOTWELL a dit que tout ce système a abouti à peu de réformes. Il y a à cela deux raisons : en premier lieu, on faisait en 1906 un essai, on voulait voir les

résultats avant de recommencer. Ces résultats ont été favorables. En second lieu, on n'avait pas d'organisme spécial pour aboutir ; la convocation de chaque conférence était précédée d'interminables discussions entre les chancelleries, discussions qui subsistaient encore sous une autre forme après que la conférence avait clos ses travaux. De là la nécessité d'un organisme international permanent, nécessité qu'a parfaitement comprise la délégation anglaise en nous présentant son projet... »

Quant aux sanctions, M. FONTAINE rappela que l'on en avait réclamé depuis 1905. Il se déclara convaincu qu'en matière de législation internationale du travail on aurait rarement recours aux sanctions. Il était tout de même nécessaire qu'elles fussent inscrites à la base même de la législation internationale. En suivant les vues de la délégation américaine, on en reviendrait au système de 1890 ; peut-être serait-ce une chose possible aux Etats-Unis, où l'opinion publique s'exerce d'une façon particulièrement forte ; mais elle ne serait pas facile en Europe où les Parlements hésitaient à voter certaines réformes importantes sans être sûrs que les peuples concurrents les mettraient en pratique (15).

La Commission hésitait devant le dilemme d'accueillir les contre-propositions américaines et de renoncer à tout progrès dans ce secteur, ou bien de voter la convention envisagée sans obtenir l'adhésion des Etats-Unis. Une sous-commission spéciale fut chargée de rechercher une solution compromissoire. Le 19 mars 1919, cette sous-commission déposa son rapport, par lequel elle reconnaissait l'existence d'obstacles juridiques insurmontables à l'adhésion par la délégation américaine du statut international proposé par les Anglais.

Aux termes de ce dernier, en effet, les conventions internationales, votées par la Conférence Générale du Travail, devaient acquérir force légale dans les pays-membres de l'Organisation, sauf en cas de désapprobation expresse, par l'autorité nationale

(15) Voir *Procès-verbaux, rapports et documents de la Comm. de la Lég. int. du Trav.* Paris 1919 (Rome 1921).

compétente et notifiée au Conseil d'administration dans un délai d'une année (16).

A ce système des « ratifications tacites », la délégation américaine opposa les simples « recommandations » qui ne devaient pas obliger les Etats-membres.

La sous-commission réussit à trouver une formule transactionnelle à laquelle purent se rallier les Américains et les autres délégations. Les « Projets de Convention » une fois adoptés par la Conférence Générale devaient obligatoirement être soumis aux autorités législatives des Etats-membres. Toutefois, pour acquérir force de loi sur le territoire national, ils devaient être *expressément* ratifiés par l'autorité nationale compétente (17).

Quant aux autres contre-propositions américaines, (modification du nombre des représentants gouvernementaux à la Conférence Générale et suppression des articles relatifs aux sanctions), la sous-commission estimait que le texte du projet anglais était conciliable avec la Constitution des Etats-Unis et

(16) Le projet britannique n'avait pas conféré à la Conférence Générale du Travail les pouvoirs législatifs d'un Parlement international. Tel avait été le désir exprimé par les organisations syndicales. A cette solution s'étaient employées, au sein de la Commission, les délégations italienne, française et belge avec l'appui du délégué de la Pologne. Tout en reconnaissant que l'essentiel pour la Commission était de mettre en train la Conférence Générale, M. ARTHUR FONTAINE ne manqua pas de se déclarer convaincu « que, par la force des choses, on tendra de plus en plus à la constitution d'un Parlement international du Travail ». La Commission adopta un « vœu » en ce sens, qui fut annexé à la Constitution de la nouvelle Organisation et qui est ainsi conçu :

« Vœu présenté par les Délégations belge, française et italienne :

La Commission émet le vœu que, dès qu'il sera possible, un accord intervienne entre les Hautes Parties contractantes aux fins de doter la Conférence internationale de législation du Travail, sous les auspices de la Société des Nations, du pouvoir de prendre, dans des conditions à déterminer, des résolutions ayant force légale internationale ».

Votèrent *pour* : les délégations de France, d'Italie, de Belgique, de Pologne et de Tchécoslovaquie. *Contre* : les délégations de l'Amérique et du Japon, ainsi que M. DELEVIGNE de la délégation britannique, tandis que son collègue M. BARNES s'abstenait (voir *Procès verbaux*, p. 140).

(17) Voir sur ces débats décisifs *Procès-verbaux*, p. 130 et suiv. et p. 233 et suiv.

la délégation américaine se déclara disposée à accepter la rédaction britannique.

Ainsi le statut définitif du contrôle international, de la procédure des enquêtes, du recours au tribunal international et du déclenchement des sanctions, reprit le texte des articles 25-33 du projet britannique, tandis que le système de la formation des conventions internationales s'inspirait des amendements apportés par la délégation américaine.

Si, grâce à ce compromis, on put obtenir l'adhésion de toutes les délégations, (chose qui avait paru indispensable pour déterminer la Conférence des préliminaires de Paix à créer la nouvelle Organisation internationale du Travail), il en résulta, par ailleurs, un défaut d'harmonie, car, lorsque la commission avait accueilli le système des ratifications expresses, elle avait omis d'adapter la procédure du contrôle aux modifications intervenues. Mais peut-être les auteurs de la Charte de 1919 pouvaient-ils légitimement transmettre cette tâche à la Conférence Générale du Travail qui, sur la base de ses expériences pratiques, aurait plus aisément adapté la procédure du contrôle international aux exigences particulières du droit ouvrier nouvellement créé.

Dans son rapport final, la Commission de la Législation Internationale du Travail interpréta ainsi la nouvelle structure du contrôle international (art. 22 à 33) :

« Une organisation professionnelle ouvrière ou patronale peut adresser une réclamation au Bureau International du Travail : le Conseil d'administration de ce dernier peut, s'il l'estime convenable, la transmettre à l'Etat mis en cause, en l'invitant à fournir les observations (Article 23). S'il ne reçoit aucune réponse satisfaisante, le Conseil d'administration peut rendre publique la correspondance échangée (Article 24), ce qui, dans la plupart des cas, agira sur l'opinion publique d'une façon suffisamment efficace pour que la plainte reçoive satisfaction.

« Le Conseil d'administration peut également, soit de sa propre initiative, soit au reçu d'une plainte émanant d'un Gouvernement ou d'un Délégué à la Conférence, demander au Secrétaire Général de la Société des Nations la nomination d'une Commission d'enquête. En vue d'entreprendre des enquêtes, chacune des Hautes Parties contractantes s'engage à désigner un patron, un ouvrier, et une personne in-

dépendante : chaque Commission comprendra une personne choisie dans chacune de ces trois catégories (Articles 25 et 26). La Commission rédigera un rapport consignait ses constatations, recommandera les mesures qu'elle considère convenables pour donner satisfaction à la plainte, et indiquera, le cas échéant, les sanctions d'ordre économique qu'il y aurait lieu d'adopter si satisfaction n'était pas donnée (Article 28).

« L'Etat incriminé peut interjeter appel devant la Cour permanente de justice internationale de la Société des Nations, qui pourra reviser les conclusions de la Commission (Articles 29 à 32). Si un Etat incriminé ne se conforme pas dans le délai prescrit aux recommandations de la Commission d'enquête ou, le cas échéant, de la Cour permanente, les autres Etats pourront lui appliquer les sanctions d'ordre économique déclarées applicables en l'espèce (Article 33).

« On remarquera que la procédure exposée ci-dessus a été soigneusement élaborée en vue d'éviter l'application de sanctions, excepté en dernier lieu, lorsqu'un Etat s'est refusé d'une manière flagrante et persistante à remplir les obligations que lui impose une convention. Il est hors de doute qu'il sera rarement nécessaire, sinon jamais, d'appliquer ces dispositions ; la Commission estime toutefois que leur simple existence présente une importance capitale pour la bonne réussite du projet. Dans certains pays, les représentants des classes ouvrières ont insisté auprès de leurs délégués pour faire adopter des sanctions plus rigoureuses. La Commission, tout en considérant qu'à la longue il sera préférable, et en même temps plus efficace de faire appel à l'opinion publique international plutôt qu'aux mesures d'ordre économique, n'en estime pas moins qu'il convient d'envisager, en dernier ressort, l'application de cette dernière pénalité. Si l'on supprimait toute forme de sanction, l'efficacité du projet et, ce qui est presque aussi important, la foi en cette efficacité seraient fermement ébranlées » (18).

Les pays neutres et les puissances centrales n'avaient pas été admis aux délibérations (19).

(18) Voir « Rapport présenté à la Conférence des Préliminaires de Paix par la Commission de Législation Internationale du Travail », Procès-verbaux, rapport et documents, pp. 306 et suiv.

(19) M. VANDERVELDE (Belgique), appuyé par MM. JOUHAUX (France) et Mayor des PLANCHES (Italie), avait déploré l'absence de représentants des pays neutres et ennemis. Tout en reconnaissant l'impossibilité pour la commission de modifier cet état de choses, il émettait le vœu qu'au moins les pays neutres fussent consultés au sujet de la Convention projetée. De son côté, le Conseil Fédéral suisse avait adressé à la commission une note dans laquelle il exprimait l'intérêt qu'il portait à être informé des travaux et à participer à l'organisation nouvelle (voir *Année au*

Le « Gouvernement démocratique de la République allemande » avait saisi la Conférence des préliminaires de Paix d'un *contre-projet* détaillé, s'opposant au projet britannique.

Celui-ci suivait d'assez près, en les affaiblissant, les résolutions syndicales de 1916, 1917 et de 1919 (Voir pp. 84, 86 et 88 ci-dessus), et renfermait peu de propositions originales. Voici comment il envisageait le contrôle de l'application des conventions internationales :

« Article 6.

Inspection du travail.

L'application de la protection ouvrière sera surveillée par une inspection ouvrière exercée par des personnes ayant une situation officielle avec la collaboration des syndicats ouvriers. Ces fonctionnaires devront être pris parmi les experts techniques et, en particulier, les ouvriers. Leur nombre doit être suffisant pour exercer une surveillance efficace sur toutes les entreprises. Leur indépendance et l'application des ordonnances qu'ils considèrent comme indispensables, seront assurées par la loi. Les inspecteurs du travail devront présenter un rapport annuel sous une forme à convenir permettant une comparaison internationale.

« Les autorités nationales appuieront les autorités *consulaires* du pays d'origine pour les secours et l'assistance judiciaire à accorder aux ouvriers étrangers....

.....

Article 7

Application internationale du droit ouvrier.

Les Parties contractantes prendront les mesures requises afin d'introduire dans la mesure du possible un règlement international du droit ouvrier... Sous réserve de l'assentiment du Gouvernement suisse, une commission permanente sera fondée à Berne pour préparer les travaux des conférences, pour *surveiller l'application* des décisions y prises, et pour donner des renseignements sur toutes les questions de réformes sociales. Cette commission se réunira au plus tard six mois

procès-verbal N° 18, p. 143). Pour finir, la Commission, considérant qu'une législation internationale du travail vraiment efficace ne peut être établie sans le concours de tous les pays industriels, émit le vœu « qu'en attendant que la signature du Traité de Paix permette de faire appel à tous ces pays, la Conférence de la Paix communique aux Puissances neutres à titre d'information, le présent projet de Convention avant de l'adopter définitivement » (*Procès-verbaux*, p. 142).

après que la présente convention aura été ratifiée. Chacune des Puissances signataires, l'Union Internationale des Syndicats et l'Office International du Travail à Bâle pourront envoyer chacun un délégué à la commission ; l'admission d'autres représentants sera réservé. Dans l'accomplissement de ses obligations, la commission restera en relations permanentes avec l'Office du Travail de Bâle, dont il emploiera autant que possible les institutions, à condition que l'Office international du Travail continue à remplir ses devoirs dans la même étendue que précédemment et les étende aux assurances sociales. Sous cette condition, les Parties contractantes s'engagent à soutenir dans la mesure du possible ses travaux, en particulier par l'allocation de subventions » (20).

On notera le grand nombre de fonctions que le contre-projet allemand entendait réserver à l'Office bâlois de l'Association Internationale pour la Protection légale des Travailleurs. Le projet anglais, qui n'avait pas subi de modifications à cet égard, semblait ignorer les grands avantages qu'une collaboration avec les institutions officielles déjà existantes pouvaient offrir. Quant à la représentation, ce contre-projet ne se conformait pas à la revendication syndicale tendant à obtenir un nombre égal de représentants ouvriers et gouvernementaux, mais proposait un délégué de l'Union Internationale des Syndicats et un délégué de l'Office de Bâle pour l'ensemble de la Commission.

Le projet anglais, adopté en définitive dans ses grandes lignes, tendait vers l'optimum d'une entente de toutes les nations alliées en matière de législation et d'exécution de la protection ouvrière. Il n'empêche que les milieux syndicalistes furent déçus par les résultats obtenus (21).

(20) Texte reproduit dans SCHUCKING, « *Urkundensammlung* » et JUSTIN GODART, « *Les Clauses du Travail*, etc. », pp. 116-118.

(21) Voir p. ex. les déclarations dont M. JOUBAUX, président de la Confédération Générale du Travail français et délégué français à la Commission de Législation internationale de Travail donna lecture à cette dernière. Les syndicats français y exposent les divergences de vue entre eux et la Commission internationale. Ces divergences touchent surtout à la question des attributions législatives de l'organe international, au mode de représentation des ouvriers au sein des organes internationaux et à l'admission de toutes les nations aux travaux de la première Conférence du Travail. En conclusion ce document exposait : « ...La Charte internationale que l'on se propose d'insérer dans le Traité de Paix, quoique

Sans apporter des modifications ultérieures dignes de mention au texte élaboré par la commission, la Conférence des préliminaires de Paix en inséra les dispositions dans les différents Traités de Paix (22).

Jusqu'en 1934 on désigna la Constitution de l'Organisation Internationale de Travail sous ces mots : « La Partie XIII^e du Traité de Versailles et les parties correspondantes des autres Traités de Paix ». Depuis lors, la Constitution a été formellement détachée des Traités de Paix et l'ancienne numération progressive a été remplacée par une nouvelle numération allant de l'article 1 à 41.

Voici comment se présente, dans le texte définitif de la Constitution de l'Organisation Internationale du Travail, la partie consacrée au Contrôle international de l'exécution (Articles 21 - 33 du projet anglais) :

« Article 22 (408). — Chacun des membres s'engage à présenter au Bureau international du Travail un rapport annuel sur les mesures prises par lui pour mettre à exécution les conventions auxquelles il a adhéré. Ces rapports seront rédigés sous la forme indiquée par le Conseil d'administration et devront contenir les précisions demandées par ce dernier. Le Directeur présentera un résumé de ces rapports à la plus prochaine session de la Conférence (23).

Article 23 (409). — Toute réclamation adressée au Bureau international du Travail par une organisation professionnelle ouvrière ou patronale et aux termes de laquelle l'un quelconque des membres n'aurait pas assuré d'une manière satisfaisante l'exécution d'une conven-

donnant satisfaction à certaines revendications de la classe ouvrière, est trop incomplète et trop imprécise pour qu'elle puisse satisfaire pleinement les légitimes aspirations de la classe ouvrière française. Un simple examen comparatif des clauses ouvrières admises par la Commission de législation internationale de Travail et de la Charte internationale de Travail sortie des délibérations de la Conférence internationale syndicale de Berne suffit pour justifier notre point de vue » (voir *procès verbaux, rapport et documents de la Comm de la Lég. int. de Trav.*, pp. 257/8).

(22) La Constitution de l'Organisation Internationale de Travail forme la Partie XIII du Traité de Versailles du 28 juin 1919 (Art. 387-427), la partie XIII du Traité de Saint-Germain du 10 septembre 1919 (Art. 332-372), la partie XIII du Traité de Neuilly du 27 novembre 1919 (Art. 249-289) et la partie XIII du Traité de Trianon du 4 juin 1920 (Art. 315-355).

(23) Voir note (1) à p. 117 ci-après.

tion à laquelle ledit membre a adhéré, pourra être transmise par le Conseil d'administration au Gouvernement mis en cause et ce Gouvernement pourra être invité à faire sur la matière telle déclaration qu'il jugera convenable.

Article 24 (410). — Si aucune déclaration n'est reçue du Gouvernement mis en cause dans un délai raisonnable, ou si la déclaration reçue ne paraît pas satisfaisante au Conseil d'administration, ce dernier aura le droit de rendre publique la réclamation reçue et, le cas échéant, la réponse faite.

Article 25 (411). — Chacun des membres pourra déposer une plainte au Bureau international du Travail contre un autre membre qui, à son avis, n'assurerait pas d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention que l'un et l'autre auraient ratifiée en vertu des articles précédents.

Le Conseil d'administration peut, s'il le juge à propos, et avant de saisir une Commission d'enquête selon la procédure indiquée ci-après, se mettre en rapport avec le Gouvernement mis en cause de la manière indiquée à l'art. 23.

Si le Conseil d'administration ne juge pas nécessaire de communiquer la plainte au Gouvernement en cause, ou si cette communication ayant été faite, aucune réponse ayant satisfait le Conseil d'administration n'a été reçue dans un délai raisonnable, le Conseil pourra provoquer la formation d'une Commission d'enquête, qui aura mission d'étudier la question soulevée et de déposer un rapport à ce sujet.

La même procédure pourra être engagée par le Conseil, soit d'office, soit sur la plainte d'un délégué à la Conférence.

Lorsqu'une question soulevée par l'application des articles 24 ou 25 viendra devant le Conseil d'administration, le Gouvernement mis en cause, s'il n'a pas déjà un représentant au sein du Conseil d'administration, aura le droit de désigner un délégué pour prendre part aux délibérations du Conseil relatives à cette affaire. La date à laquelle ces discussions doivent avoir lieu sera notifiée en temps utile au Gouvernement mis en cause.

Article 26 (412). — La Commission d'enquête sera constituée de la manière suivante :

Chacun des membres s'engage à désigner, dans les six mois qui suivront la date de mise en vigueur du présent Traité, trois personnes compétentes en matières industrielles, la première représentant les patrons, la deuxième représentant les travailleurs et la troisième indépendante des uns et des autres. L'ensemble de ces personnes formera une liste sur laquelle seront choisis les membres de la Commission d'enquête.

Le Conseil d'administration aura le droit de vérifier les titres desdites personnes et de refuser, à la majorité des deux tiers des suffra-

ges exprimés par les représentants, la nomination de celles dont les titres ne satisferaient pas aux prescriptions du présent article.

Sur la demande du Conseil d'administration, le Secrétaire général de la Société des Nations désignera trois personnes respectivement choisies dans chacune des trois catégories de la liste pour constituer la Commission d'enquête et désignera, en outre, l'une de ces trois personnes pour présider ladite Commission. Aucune des trois personnes ainsi désignées ne pourra relever d'un des Membres directement intéressés à la plainte.

Article 27 (413). — Dans le cas où une plainte serait renvoyée, en vertu de l'article 25, devant une Commission d'enquête, chacun des Membres, qu'il soit ou non directement intéressé à la plainte, s'engage à mettre à la disposition de la Commission toute information qui se trouverait en sa possession relativement à l'objet de la plainte.

Article 28 (414). — La Commission d'enquête, après un examen approfondi de la plainte, rédigera un rapport dans lequel elle consignera ses constatations sur tous les points de fait permettant de préciser la portée de la contestation, ainsi que les recommandations qu'elle croira devoir formuler quant aux mesures à prendre pour donner satisfaction au Gouvernement plaignant et quant aux délais dans lesquels ces mesures devraient être prises.

Ce rapport indiquera également le cas échéant, les sanctions d'ordre économique contre le Gouvernement mis en cause que la Commission jugerait convenables et dont l'application par les autres Gouvernements lui paraîtrait justifiée.

Article 29 (415). — Le Secrétaire général de la Société des Nations communiquera le rapport de la Commission d'enquête à chacun des Gouvernements intéressés dans le différend et en assurera la publication.

Chacun des Gouvernements intéressés devra signifier au Secrétaire général de la Société des Nations, dans le délai d'un mois, s'il accepte ou non les recommandations contenues dans le rapport de la Commission, et, au cas où il ne les accepte pas, s'il désire soumettre le différend à la Cour permanente de justice internationale de la Société des Nations.

Article 30 (416). — Dans le cas où l'un des membres ne prendrait pas, relativement à une recommandation ou à un projet de convention, les mesures prescrites à l'article 19, tout autre membre aura le droit d'en référer à la Cour permanente de justice internationale.

Article 31 (417). — La décision de la Cour permanente de justice internationale concernant une plainte ou une question qui lui aurait été soumise conformément aux articles 29 ou 30 ne sera pas susceptible d'appel.

Article 32 (418). — Les conclusions ou recommandations éventuelles de la Commission d'enquête pourront être confirmées, amendées ou annulées par la Cour permanente de justice internationale, laquelle devra, le cas échéant, indiquer les sanctions d'ordre économique, qu'elle croirait convenable de prendre à l'encontre d'un Gouvernement en faute, et dont l'application par les autres gouvernements lui paraîtrait justifiée.

Article 33 (419). — Si un membre quelconque ne se conforme pas dans le délai prescrit aux recommandations éventuellement contenues soit dans le rapport de la Commission d'enquête, soit dans la décision de la Cour permanente de justice internationale, tout autre membre pourra appliquer audit membre les sanctions d'ordre économique que le rapport de la Commission ou la décision de la Cour auront déclarées applicables en l'espèce.

Article 34 (420). — Le Gouvernement en faute peut, à tout moment, informer le Conseil d'administration qu'il a pris les mesures nécessaires pour se conformer soit aux recommandations de la Commission d'enquête, soit à celles contenues dans la décision de la Cour permanente de justice internationale, et peut demander au Conseil de bien vouloir faire constituer par le Secrétaire général de la Société des Nations une Commission d'enquête chargée de vérifier ses dires. Dans ce cas, les stipulations des articles 26, 27, 28, 29, 31 et 32 s'appliqueront, et si le rapport de la Commission d'enquête ou la décision de la Cour permanente de justice internationale sont favorables au Gouvernement en faute, les autres gouvernements devront aussitôt rapporter les mesures d'ordre économique qu'ils auront prises à l'encontre dudit Etat » (24).

(24) Les chiffres entre parenthèses indiquent l'ancienne numération. Pour le texte, voir « *Constitution et règlements de l'Organisation internationale du Travail* », Édition du Conseil d'administration, Genève 1939.

CONCLUSION

Nous nous arrêtons au seuil de l'Organisation Internationale du Travail de 1919.

Nous nous étions proposé d'illustrer l'origine des idées et l'évolution des premières réalisations du contrôle centralisé en matière d'application de la protection ouvrière. Il nous a paru particulièrement intéressant d'indiquer l'analogie fréquente de cette évolution en domaine national et international.

Les revendications ouvrières ayant pour but de faire participer les travailleurs eux-mêmes au contrôle, (revendications qui avaient tendu à une représentation ouvrière équitable au sein des organes de l'inspection du travail), ont abouti, dans le cadre de l'ordonnancement international, à l'extension du droit de plainte aux organisations ouvrières (régulières) et aux délégués non-gouvernementaux de la Conférence Internationale du Travail.

Avant 1919 nous n'avons rencontré, dans le domaine des réalisations officielles, que les formes de contrôle international habituel dans le droit des gens (échange diplomatique des informations relatives à l'exécution des engagements internationaux contractés), exception faite pour le Traité franco-italien du Travail de 1904 qui visait tout particulièrement le contrôle de l'application de la protection ouvrière dans les deux pays. A titre officieux, un contrôle international mutuel avait été institué dès 1900 par l'Association Internationale pour la Protection légale des Travailleurs et par son bureau permanent de Bâle.

A côté de ces premiers embryons, il nous importait de montrer comment ont mûri et se sont répandues les idées qui ont abouti à la codification en 1919 de la procédure originale de

contrôle international dont fut dotée la nouvelle Organisation de Travail.

Depuis la Conférence de Berlin en 1890, la Suisse s'était inlassablement dépensée en faveur d'un organe international central chargé du contrôle de l'exécution. C'est elle qui avait plaidé, en 1905, en faveur d'un recours à des pénalités au cas où un Etat ne se conformerait pas à ses engagements internationaux.

Luttant seule au début, et reprenant toujours l'initiative de nouveaux échanges de vue entre les divers gouvernements, la Suisse se vit successivement soutenue par la France, par l'Angleterre et par l'Italie. L'Allemagne qui, en 1890, avait témoigné un certain intérêt pour l'institution d'un contrôle international, se transforma ensuite en leader de l'opposition.

Mais déjà lors de la deuxième Conférence diplomatique du Travail, tenue à Berne en 1906, la conviction s'était généralisée que, si d'une part la réglementation internationale des conditions de travail était des plus urgentes, il était d'autre part indispensable que des organes internationaux en contrôlassent l'exécution effective et uniforme. Une surveillance purement diplomatique et subjective dans le cadre traditionnel du droit des gens, devait sembler aussi insuffisante que l'était apparue la procédure de droit privé en matière de législation du travail nationale.

Les débats internationaux de 1906 avaient prouvé qu'une majorité de pays étaient prêts à renoncer en faveur d'organes supranationaux, à une partie de leurs pouvoirs souverains.

A cette époque, trois pays seulement : l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie et la Belgique, se refusaient encore à céder les pouvoirs nécessaires du contrôle et de coercition aux organes internationaux.

En 1919, les pays européens réclamèrent à l'unanimité une réglementation internationale générale des conditions de travail, et les dernières résistances contre la création d'organes internationaux de contrôle semblaient avoir disparu. Seuls les Etats-Unis d'Amérique, qui jusque là n'avaient pas participé aux débats internationaux sur cette question, hésitèrent. Mais leur

opposition, bien que se traduisant par un affaiblissement sensible des pouvoirs législatifs de la nouvelle organisation internationale, n'empêchèrent pas sa création et en particulier ne comportèrent aucune réduction des attributions prévues pour les organes internationaux chargés du contrôle de l'application.

Au début, la jeune Organisation crut utile de concentrer ses efforts pour obtenir des Etats-membres, le plus grand nombre possible de ratifications. Mais avec les années, elle commença à s'apercevoir que la seule multiplication des ratifications ne comportait pas nécessairement un progrès véritable, et que mieux valait un nombre restreint de ratifications strictement et uniformément appliquées, qu'un grand nombre de conventions ratifiées, mais accompagnées d'une mauvaise exécution. Suivant une proposition du Gouvernement irlandais en 1925, l'institution du contrôle fut sensiblement développée par la création de *deux Commissions internationales spéciales*, l'une chargée d'examiner dans le détail le résumé des rapports présentés à la Conférence en vertu de l'article 22 (408), et l'autre de caractère technique, ayant pour objet de compléter et de vérifier, le cas échéant, les informations fournies par les gouvernements dans leurs rapports relatifs à l'exécution.

De sorte qu'à côté du contrôle quasi-judiciaire exercé par les parties intéressées elles-mêmes formulant des réclamations et des plaintes (articles 23 à 25 de la Constitution), le contrôle administratif exercé d'office et d'une façon continue par les organes de l'institution internationale tend à gagner en importance. L'interprétation de plus en plus étendue qui tend à être donnée à l'article 22, (surtout après la création des commissions spéciales sus-mentionnées), rapproche ce système de surveillance d'une fonction administrative superétatique (1).

Il est encourageant que le mécanisme de contrôle international ait trouvé dans la Constitution de l'O.I.T. de 1919 une

(1) L'activité de ces deux commissions, et particulièrement de la première (appelée « Commission 408 ») a été très clairement exposée par M. KAUFMANN, « *Zur Frage der Durchführung internationaler Arbeitskonventionen* », dans « *Festgabe für Bundesrat Schulthess, 1938* », p. 417. Voir en outre : ZARRAS, *op. cit.*

base juridique aussi large, et qui se prête à une évolution sans précédent ni analogie dans le droit des gens. Si la difficulté d'imaginer le fonctionnement d'un contrôle de l'application a été, jusqu'en 1919, l'obstacle principal au développement d'une réglementation internationale des conditions du travail, depuis 1919 au contraire, la communauté internationale dispose, en matière d'application des conventions internationales du travail, d'un mécanisme de contrôle et de possibilités de coercition qui ne manqueront pas de favoriser le développement de la législation ouvrière internationale et d'inspirer tous ceux qui recherchent des formes nouvelles de contrôle international dans d'autres domaines du droit des gens.

BIBLIOGRAPHIE

Actes et Rapports de Conférences et de Congrès

1890 :

Actes de la Conférence de Berlin. Edition Officielle, Leipzig, 1890.

Protokolle der internationalen Arbeiterschutzkonferenz. In amtlichem Auftrag, Leipzig, 1890.

Rapport du Conseil Fédéral à l'Assemblée Fédérale conc. la question de la réglementation internationale de la protection ouvrière et la Conférence de Berlin (1890) Berne, 1890.

Congrès catholique des Œuvres Sociales de Liège, 1890, Comptes rendus, Liège, 1890.

1897 :

Congrès International pour la Protection ouvrière à Zurich, du 23 au 28 août 1897, Circulaires et Rapports, Zurich, 1897.

Kongress für Arbeiterschutz in Zürich vom 23. bis 28. August 1897. Amtlicher Bericht des Organisationskomitees. Zürich, 1898.

Congrès International de Législation du Travail, tenu à Bruxelles du 27 au 30 septembre 1897, Rapports par P. PIC et Ch. BROUILHET, dans Revue d'Economie Politique, Tome XI, pp. 1053 ss. et Tome X, pp. 73 ss.

1900 :

« Der internationale Arbeiterschutzkongress in Paris », 1900, von Prof. Dr N. REICHESBERG, Bern, in Schweiz. Vereinigung zur Förderung des internationalen Arbeiterschutzes, Heft 2, Bern, 1900.

1905/06 :

« La Conférence de Berne concernant la protection ouvrière du 8 au 17 mai 1905 », rapport par Ernest MAHAİM, dans vol. II, n° 3 de la Revue Economique Internationale, Bruxelles, 1905.

« Die Verhandlungen der internationalen Arbeiterschutzkonferenz in Bern im Mai 1905 », nach einem Vortrag von Emil FREY, Bern 1905, Heft 13 der Schweiz. Vereinigung für internat. Arbeiterschutz.

Actes de la Conférence Diplomatique pour la protection ouvrière réunie à Berne du 17 au 20 septembre 1906, Berne 1906 (Annexe au n° 45 du 7 novembre 1906 de la Feuille Fédérale.

« Die Diplomatenkonferenz für Arbeiterschutz (Bern 17-26 September 1906) », Bericht von Alt-Bundesrat E. Frey, Bern : « Die Delegiertenversammlung der IV Internationalen Vereinigung für gesetzl. Arbeiterschutz (Genf 27-29. September 1906 »), Bericht von Prof. Dr N. REICHESBERG, Bern, in Heft 18 der Schweiz. Vereinigung zur Förderung des Internationalen Arbeiterschutzes, Bern, 1907.

1913 :

Actes de la Conférence internationale pour la protection ouvrière, réunie à Berne du 15 au 25 sept. 1913, Berne, 1913.

« La deuxième Conférence officielle de Berne », rapport par A. MILLERAND, Paris, 1914.

« Internationale Konferenz für Arbeiterschutz 1913 », Referat von Dr Hans Schuler für die 60. Sitzung der Schweizerischen Handelskammer, Zürich, 1913.

1919 :

Programme et Rapport de la Conférence syndicaliste internationale du 5 au 9 février 1919 à Berne, dans Gewerkschaftl. Rundschau, Berne, 1919.

Procès-verbaux, rapports et documents de la Commission de la législation internationale du travail, Conférence de la Paix, Paris, 1919, — Ufficio di segreteria per l'Italia della Organizzazione Permanente del Lavoro nella S. d. N., Roma, 1921.

Publications Individuelles et Spéciales

BABEL (Antony). — *La législation du travail en Suisse*, Extr. des Mélanges Mahaim, Tome II, Paris, 1935.

BASDEVANT (Jules). — *La conclusion et la rédaction des Traités et des Instruments diplomatiques autres que les Traités*, dans Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, T. 15, 1926, pp. 537-642.

BAUER (Stephan). — *Fortgang und Tragweite der internationalen Arbeiterschutzverträge*, Heft 38 der Schriften der Schweiz. Vereinigung z. Förderung des internat. Arbeiterschutzes.

— *Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft*, Zürich, 1918.

— *Der Wiederaufbau des internationalen Arbeiterschutzes seit dem Friedensschluss*, dans Heft 47 der Schweiz. Vereinigung z. Förderung des internat. Arbeiterschutzes. Basel, 1922.

BECHAUX (A.). — *Les revendications ouvrières en France*, Paris Guillemin, 1894.

— *La réglementation du travail*, Paris, 1904.

BERENSTEIN (Alexandre). — *Les organisations ouvrières, leurs compétences et leur rôle dans la S. d. N.*, thèse Genève, 1936.

BRENTANO (Lujo). — *La réglementation internationale de l'industrie*, dans Revue d'économie politique, 1890.

— *Das Arbeitsverhältnis gemäss dem heutigen Recht*, Leipzig 1877.

BULLETIN de l'Office International du Travail, Bâle, 1902-1906.

BULLETIN officiel du B. I. T., Genève.

CHATELAIN. — *La protection internationale ouvrière*, Paris, 1908.

COHEN. — *Internationale Fabrikgesetzgebung*, Stuttgart, 1882.

CONSTITUTION ET REGLEMENTS de l'O. I. T., Genève, édition de 1939.

COSENTINI (F.). — *Code International du Travail*, Paris, 1939.

DECURTINS. — *La question de la protection ouvrière internationale*. Mémoire présenté au Conseil Fédéral conc. l'industrie et l'agriculture. Berne, 1889.

- DRECHSLER (Max). — *Le Traité de Versailles et le mécanisme des Conventions internationales du Travail*, Bruxelles, 1926.
- DUGARÇON (Alicée). — *La Convention franco-italienne de Travail du 15 avril 1904*, thèse Bordeaux, 1906.
- EICHOLZER. — *Die Rolle der Schweiz in der Geschichte des internationalen Arbeiterschutzes*, discours publié dans Gewerkschaftl. Rundschau 1944, p. 131.
- ERNST (Paul). — *Die Arbeiterschutzgesetzgebung und ihre internationale Regelung*, Berlin, 1890.
- DIE FRIEDENSWARTE. — *Blätter für internationale Verständigung und zwischenstaatliche Organisation*, herausgegeben von Hans Wehberg, Genf.
- FULD (Ludwig). — *Internationale Fabrikgesetzgebung*, Hamburg, 1890.
- GEMMA (Scipione). — *Il diritto internazionale del lavoro*, Roma, 1912.
- GEWERKSCHAFTLICHE RUNDschau für die Schweiz, Publikations-Organ des Schweiz. Gewerkschaftsbundes, Bern.
- GODART (Justin). — *Les Clauses du Travail dans le Traité de Versailles*, Paris, Dunod, 1920.
- GURVITCH (Georges). — *Le temps présent et l'idée du droit social*, s. l., 1931.
- KAASIK (N.). — *Le Contrôle en droit international*, Paris, 1933.
- DE KAY (John). — *L'esprit de l'Internationale à Berne*, 1919.
- KAUFMANN (M.). — *Zur Frage der Durchführung internationaler Konventionen*, dans Festgabe für Bundesrat Dr E. Schulthess, Zürich, 1938.
- KAUFMANN (Wilhelm). — *Die modernen nicht-staatlichen internationalen Verbände und Kongresse und das internationale Recht*, Ztschr. für Völkerrecht und Bundesstaatsrecht, Vol. II, 1908.
- LEGRAND (Daniel). — *4 Projets de Conventions internationales du Travail (1830, 1841, 1857)*, dans Rapport du Conseil Fédéral à l'Assemblée Fédérale conc. la protection ouvrière, Berne, 1890.
- MAHAIM (Ernest). — *La Conférence de Berne conc. la protection ouvrière*, Revue économique internationale, juin, 1905.
- *La protection ouvrière internationale, la Convention de Berne et l'Assemblée de Genève* (sept. 1906), Extrait de la Revue Economique internationale, Bruxelles, 1906.
- *Le Droit international ouvrier*, Paris, 1913.
- METIN (Albert). — *Les Traités Ouvriers, accords internationaux de prévoyance de travail*, Paris, Colin, 1908.
- MILLERAND (A.). — *La Conférence Officielle de Berne (1905)*, Paris, Alcan, 1905.
- *La deuxième Conférence officielle de Berne (1913)*, Paris, Alcan, 1914.
- OFFICE INTERNATIONAL DU TRAVAIL. — *Premier Rapport comparatif sur l'application des lois ouvrières. L'inspection du travail en Europe*, Paris, 1910.
- PIC (P.). — *Le Traité de Travail franco-italien*, dans Revue d'économie politique, 1905.
- ROLINS-JACQUEMINS. — *La Conférence de Berlin du Travail et le socialisme dans le droit international*, dans Revue de Droit international et de législation comparée, 1890, T. XXII, p. 21 ss.

- SAAVEDRA LAMAS (Carlos). — *Traité internationaux de type social : les Conventions de Travail*, Paris, 1924.
- SAXER (Arnold). — *Internationaler Arbeiterschutz und die internationale Arbeitsorganisation*, Bern, 1926,
- SCELLE (G.). — *Précis de droit des gens*, Vol. II, Paris, 1934.
- SCHRIFTEN der internationalen Vereinigung für gesetzl. Arbeiterschutz, depuis 1901.
- SCHOENENBERGER (W.). — *Das Verhältnis des Arbeiterschutzrechtes zum Dienstvertrag*, Zürich, 1933.
- SCHUECKING (W.). — *Das internationale Arbeitsrecht im Friedensvertrage (u. Urkundensammlung)*, in Vorveröffentlichungen aus dem Kommentar zum Friedensvertrage, Berlin, 1920.
- SINZOT (I.). — *Les Traités internationaux pour la protection des Travailleurs. Leur Sanction*. Louvain, Paris, 1911.
- VABRE (Albert). — *Le droit international du Travail*, Paris, 1923.
- VALENTINI-FERSINI (G.). — *Protezione e legislazione internazionale del lavoro*, Milano, Bocca, 1909/10.
- VERHANDLUNGSBERICHTE der internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz, Nos 1, 3, 5, 6, 8 (1901-1913).
- ZARRAS (Jean). — *Le Contrôle de l'application des Conventions internationales du travail*, Paris, 1937.
-

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.	5
PREMIÈRE PARTIE : <i>L'évolution des idées</i>	
§ 1. Les origines du contrôle en matière d'application de la protection ouvrière. L'inspection du Travail.	11
§ 2. Premiers efforts vers un contrôle international	15
§ 3. La première Conférence internationale du Travail ; (Berlin 1890).	18
§ 4. La période post-berlinoise: les Congrès internationaux de travail sans caractère officiel et l'action de l'Association Internationale pour la Protection Légale des Travailleurs.	26
DEUXIÈME PARTIE : <i>L'évolution des réalisations</i>	
§ 5. Les premières ententes intergouvernementales concernant l'application de la protection ouvrière.	39
§ 6. La question du contrôle à la Conférence internationale du Travail de 1905 (Conférence technique et consultative).	48
§ 7. Le contrôle, pierre d'achoppement de la Conférence internationale diplomatique du Travail de 1906	54
§ 8. Le contrôle international « officieux » exercé depuis 1906 par l'Association Internationale pour la Protection Légale des Travailleurs, et la Conférence internationale « consultative » de 1913 à Berne.	72
TROISIÈME PARTIE	
<i>L'Avènement de l'Organisation Internationale du Travail de 1919</i>	
§ 9. Le contrôle international de l'application de la protection ouvrière à la lumière des revendications ouvrières énoncées au cours de la première guerre mondiale.	83
§ 10. L'élaboration du statut définitif du contrôle dans l'Organisation internationale du Travail.	91
CONCLUSION.	14
BIBLIOGRAPHIE.	19

